ÉLITES ECONÓMICAS E INFLUENCIAS EN AMÉRICA LATINA

Metodologías de investigación y claves para su estudio

MARINA MENDOZA
INÉS NERCESIAN
(COMPILADORAS)

TESEOPRESS

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Facultad de Ciencias Sociales | Universidad de Buenos Aires
IEALC

ExLibrisTeseoPress 133712. Sólo para uso personal

Élites económicas e influencias en América Latina

Metodologías de investigación y claves para su estudio

Marina Mendoza e Inés Nercesian (compiladoras)

TESEOPRESS

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Facultad de Ciencias Sociales | Universidad de Buenos Aires
IEALC

DOI: 10.55778/ts310013732

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

Mendoza, Marina Gabriela
Élites económicas e influencias en América Latina: metodologías de investigación y claves para su estudio / Marina Gabriela Mendoza; Inés Nercesian; compilación de Marina Gabriela Mendoza; Inés Nercesian. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Marina Gabriela Mendoza, 2023.
Libro digital, EPUB
Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-00-1374-9
1. Sociología Histórica. 2. Sociología Económica. 3. Políticas Públicas. I. Nercesian, Inés. II. Título.
CDD 306.09

Este libro fue compaginado desde TeseoPress.

Indice

Introducción
Marina Mendoza e Inés Nercesian

1. Las élites corporativas y los gobiernos neoconservadores en el siglo XXI
Argentina y Brasil (2015-2019)

Roberto Cassaglia

2. La reforma agraria en Colombia
Una propuesta de estudio de la acción política de las clases terratenientes (1960-1980)

Vannessa Morales Castro

3. Élites económicas, política fiscal y extractivismo en Chile y Perú (1970-2022)
Marina Mendoza

4. Élites y poder político en México en la coyuntura de crisis (2020-2022)
Inés Nercesian

Introducción

Marina Mendoza e Inés Nercesian

En las últimas décadas el estudio de las élites ha cobrado una gran relevancia. En el campo académico las investigaciones crecieron de manera progresiva al calor de los cambios sociales que mostraron una profundización de los indicadores de concentración económica y política de las élites. Estos cambios fueron notables a partir de los años dos mil, la crisis financiera mundial de 2008, el "giro a la derecha" regional y la crisis generada por la coyuntura de la pandemia entre 2020 y 2021, que agudizó las desigualdades de manera ostensible. Junto con este crecimiento, también proliferó un conjunto de debates en torno a la definición de las élites. *Quiénes son*, *cómo medirlas*, *por qué élites* y no *clases sociales* fueron algunos de los interrogantes que vinieron a la saga. Estas cuestiones han sido el corazón de las polémicas, porque el modo en que se definen los sujetos influye también en los diagnósticos y en las propuestas de política tendientes a reducir la concentración de recursos y la reproducción de las desigualdades.

A diferencia de lo que ha ocurrido con las élites políticas, cuya definición ha suscitado menos controversias, el concepto de élites económicas ha sido más esquivo. Una posible explicación es el hecho de que, a diferencia de la élite política, cuyos miembros ocupan cargos públicos y son más permeables a intercambiar con la sociedad, la élite económica a menudo opta por un perfil bajo y reticente a la exposición pública, lo que torna más difícil el acceso a la información y al desarrollo de las investigaciones. Pero también una parte importante de

las controversias ha radicado en la yuxtaposición de debates teóricos y metodológicos que, si bien están imbricados, no necesariamente son la misma cuestión.

La bibliografía sobre el tema se ha organizado en torno al estudio de la naturaleza de las élites, sus estrategias de reproducción y su acción política. Tasha Fairfield (2015) planteó la cuestión en términos del poder estructural de las élites, relativo al peso que poseen en la estructura productiva de cada país, y el poder instrumental, relacionado con la capacidad de organizarse y accionar políticamente. Aunque entendemos que esta es una diferenciación metodológica a los fines de operacionalizar y entender un mismo fenómeno que en última instancia es la dominación, este libro se centra en el estudio del accionar político de las élites. En particular, estudia las formas de acción y representación colectiva que encontraron las élites a lo largo de la historia para influir, condicionar o vetar las políticas públicas y reproducir su posición de privilegio. El libro busca reconstruir esa relación que existe entre las élites y las políticas estatales procurando mostrar distintas herramientas teórico-metodológicas y estrategias de recolección de datos para esa medición.

Es sabido que el ejercicio de la influencia de las élites o las formas que despliegan para condicionar las decisiones estatales son fenómenos difíciles de reconstruir empíricamente, dado que muchas veces la eficacia de ese accionar reside en su carácter opaco y secreto. Además, esos mecanismos son múltiples: un llamado telefónico, la participación en partidos mediante financiamientos no declarados, la intervención o captura de medios de comunicación, la construcción de ideología mediante centros de pensamiento, la presión sobre los decisores de política pública o sobre los representantes en las cámaras legislativas, entre otras tantas estrategias que incluyen, también, los vínculos interpersonales. A sabiendas de esta dificultad, este libro procura ofrecer algunos indicadores

concretos que permiten identificar y describir algunos de los modos en que las élites construyen marcos y limitan los márgenes de acción de los decisores de política pública en un conjunto de países de América Latina, a través de acciones mediante las cuales se definen políticas que contribuyen a la reproducción de sus privilegios, o bien a través de las cámaras empresariales como su órgano de representación política.

Este es un libro temático, pero, ante todo, es un libro metodológico. Se trata del resultado de un largo trabajo de investigación desplegado por un período de cinco años en el marco del PICT "Estado, élites y políticas públicas en América Latina 2000-2018", desarrollado en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. En estudios anteriores publicados a instancias del mismo proyecto analizamos una de las formas de influencia de las élites a través de la ocupación directa de cargos en el Poder Ejecutivo. Encontramos que uno de los modos de vehiculizar sus intereses y "saltar" las mediciones de la arena política se producía a través de presidentes empresarios y la ocupación sistemática de personas con sesgo empresarial en los gabinetes de gobierno (Nercesian, 2020) o bien mediante la ubicación de personas empresariales en ministerios o secretarías sensibles (Cassaglia, 2019; Nercesian y Mendoza, 2020).

En el presente libro estudiamos los modos de condicionamiento de las élites económicas por fuera del Estado, cómo se organizan colectivamente y cuáles son sus mecanismos de acción pública mediante los cuales se posicionan frente a la sociedad, a las decisiones estatales y los gobiernos de turno. En los distintos capítulos se encontrarán abordajes conceptuales propios de cada autor o autora, pero en todos ellos hallaremos que la categoría de élite es utilizada para realizar análisis empíricos, enmarcados dentro del problema más general de la dominación capitalista en América Latina.

Concretamente, los distintos capítulos abordan la relación entre las élites económicas y las políticas públicas entre 1960 y 2022 en seis países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Los capítulos toman en cuenta la relación de las élites con el Estado, los conflictos en torno a la tenencia y explotación de la tierra, los mecanismos de influencia que despliegan y las estrategias de reproducción de las élites para mantener el *statu quo*.

La periodización comienza en la década de 1960 pues consideramos que los procesos de neoliberalización conservadora iniciados en contextos de dictaduras institucionales de las Fuerzas Armadas (Rouquié, 1981; Ansaldi, 2004) –Argentina, Brasil, Chile–, de democracias con sesgos autoritarios –Colombia, México– o francos regímenes autoritarios –Perú– generaron las condiciones que favorecieron la concentración económica y fortalecieron el poder estructural y político de las élites. Luego de las transiciones a la democracia en la década de los ochenta, la consolidación del modelo neoliberal creó el andamiaje político, jurídico y económico que viabilizó estos niveles de concentración. Ese proceso fue transformándose y adaptándose a la morfología del capitalismo del siglo XXI caracterizado por una mayor extranjerización, globalización y financiarización. Si bien el libro propone entradas y enfoques diversos sobre el tema, hay un elemento común que los reúne: el aporte de la variable sociohistórica como una clave fundamental para comprender estos fenómenos cuyas trayectorias en América Latina han sido largas y complejas.

Como decíamos previamente, el concepto de élites tiene larga data y recorre un conjunto diverso de tradiciones, enfoques y perspectivas. Desde los trabajos pioneros que identificaron como objeto de estudio a esa minoría organizada que incide sobre el conjunto de la sociedad en las primeras décadas del

siglo XX hasta la actualidad, proliferaron una serie de investigaciones que abordaron el fenómeno desde distintas aristas. Entre los primeros estudiosos de la teoría de las élites cuentan Vilfredo Pareto (1935), Gaetano Mosca (1939) y Robert Michels (1915), quienes comenzaron a analizar esa minoría política organizada que por su posición influye sobre el conjunto de las sociedades. Estos trabajos contribuyeron a delimitar a la élite como objeto de estudio, centrándose en la dimensión política del fenómeno. Tiempo después, el libro que abrió una línea de trabajo para el análisis de las élites económicas fue el del sociólogo estadounidense Wright Mills (1956). En su estudio sobre la sociedad de los Estados Unidos, identificó un proceso creciente de concentración de poder en la cúpula en tres dominios principales, constituidos por las élites económica, política y militar. La élite económica está constituida por los ricos corporativos, es decir, quienes ocupan un cargo de dirección en las empresas; en la cumbre del orden político se ubican los individuos del directorio político; y en la cumbre de la institución militar, quienes se encuentran en el escalón más alto del Ejército. Uno de los rasgos que identifica a estas élites es que se consideran a sí mismas y son consideradas por los demás como el círculo de las "altas clases sociales", por tanto, forman una entidad social y psicológica más o menos compacta, tienen conciencia de pertenecer a ese mismo grupo social y constituyen el núcleo de la toma de decisiones más importantes de la sociedad. En su estudio, Mills cuestionaba tanto a las teorías pluralistas que sostenían que el poder era una entidad relativamente difusa, como a las teorías marxistas porque el concepto de clase dominante resultaba poco efectivo para el análisis del poder.

En esos mismos años sesenta, el concepto de élites comenzó a ser debatido dentro del campo del marxismo; Ralph Miliband y Nicos Poulantzas fueron los protagonistas de esos debates. Ambos tenían perspectivas diferentes y eran

tributarios de dos tradiciones científicas, una ligada al empirismo inglés y la otra al racionalismo francés. Mientras que para Miliband era fundamental el análisis histórico del capitalismo, Poulantzas sostenía la importancia de construir teóricamente el concepto de Estado capitalista como parte de una teoría más general del modo de producción capitalista (Duhalde, 2009). Para Miliband, los conceptos de clase y élite eran compatibles. Según el autor, el término Estado define a un cierto número de instituciones en las cuales reside el "poder del Estado", el cual se esgrime a través de las personas que ocupan las posiciones más destacadas y constituyen la élite estatal. Entonces la tarea consistiría en indagar la relación del Estado con la clase económicamente dominante, cuán íntima es esa relación y definir, en todo caso, si esa clase dominante es también una "clase dirigente". En definitiva, se trata de saber si el control de las áreas importantes de la vida económica le aseguran además el control de los medios de decisión política (Miliband, 1972).

Para Poulantzas, por el contrario, el uso del concepto de élites disuelve los conceptos de clases sociales y Estado, y la relación entre ambos, en la idea de relaciones interpersonales de los individuos (Martusccelli, 2009). Así, en lugar de analizar la distribución de los agentes en clases sociales y sus contradicciones, el uso de la categoría élites plantea el problema en términos subjetivos y las explicaciones se fundan en las motivaciones del comportamiento de los actores individuales (Poulantzas, 1975: 14). En su lectura acerca del debate entre ambos intelectuales marxistas, Martuscelli (2009) sostiene que el núcleo diferencial de ambas posturas es que la tesis elitista plantea la separación de los poderes económicos y políticos, mientras que para Poulantzas no existe tal distinción.

Años después, el sociólogo sueco Göran Therborn, también de inspiración marxista, se sumó al debate sobre el uso de los conceptos de élites o clases en su libro *¿Cómo nos domina la*

clase dominante? (1979). El autor sostiene que existen tres enfoques: el subjetivista, que se pregunta por quién tiene el poder, donde podemos encontrar el enfoque pluralista y el elitista; el economicista, que se pregunta por cuánto poder; y el materialista histórico o marxista que, a diferencia de los otros enfoques, tiene como punto de partida los procesos sociales de reproducción y transformación. Para Therborn, identificar a la burguesía como clase dominante supone localizar el poder del Estado dentro de la matriz de la dinámica y las contradicciones del capitalismo, es decir, no se reduce a hallar si existe o no una clase dominante. Por tanto, corresponde estudiar el modo en que se reproducen las relaciones económicas, políticas e ideológicas de la dominación.

En América Latina, la pregunta por las élites incursionó con fuerza en los años sesenta en las ciencias sociales en sociedades que se presentaban cada vez más complejas. En Argentina, De Imaz desarrolló este campo de estudios empíricos y definió a la élite en términos de la posición institucional ocupada en espacios vinculados al ejercicio y la reproducción del poder, la riqueza y el prestigio (1962, 1964). A partir de estas ideas y de los aportes de Mills para estudiar a la élite, un conjunto vasto de estudios fue recuperando esas líneas de trabajo para analizar empíricamente a la élite económica definida como el conjunto de posiciones estructurales claves del poder económico ocupadas por diversos individuos según el momento histórico en un tiempo y lugar dados (Camp, 2006; Castellani y Heredia, 2006; Gaggero, 2006; Atria *et al.*, 2017; Rovira-Kaltwasser, 2018; Cárdenas, 2018). Esas posiciones se refieren a la dirección de las firmas más importantes y a la conducción de las principales corporaciones empresariales (Castellani, 2016, 2018; Castellani y Heredia, 2006). Concretamente, la cúpula o la élite empresarial es definida como el conjunto de las doscientas empresas de mayor facturación. A diferencia de los análisis que ponen el acento en

los procesos de cambios estructurales y la dimensión macroeconómica, el aporte de los estudios sobre las élites económicas es la mirada sociológica del perfil de la élite empresarial (Gaggero, 2006). Los estudios sobre las características de las élites también han tenido en cuenta el nivel de articulación y cohesión que poseen. Metodológicamente, muchos de estos estudios utilizaron el recurso del análisis de redes a partir del seguimiento de los empresarios y los puestos directivos de las empresas (Cárdenas, 2016; Aragón Falomir y Cárdenas, 2020; Waxeneker, 2017, 2020).

Dictaduras y transiciones mediante, la década de los noventa fue otro momento crucial que despertó el interés en las ciencias sociales. El avance del neoliberalismo, las políticas de liberalización del mercado, las privatizaciones, la extranjerización y las medidas de ajuste conservador despertaron los interrogantes acerca de quiénes son estas élites y los decisores de las políticas públicas que estaban cambiando el rumbo económico de los países. Estos trabajos estudian las transformaciones del capitalismo latinoamericano que estaban en curso y el modo de organización y acción de los grupos económicos. Existe cierto consenso en la bibliografía en que los grupos económicos que nuclean a diferentes empresas surgieron junto con el modelo de industrialización sustitutiva, que tuvo lugar en los años treinta y cuarenta, en el momento en que las economías de la región se volcaron al desarrollo del mercado interno, particularmente en el Cono Sur (Garrido y Peres Núñez, 1998). En otros países del área andina, este proceso se produjo de manera más tardía hacia los años sesenta y setenta (Durand, 2017) y en Centroamérica, hacia la década de los ochenta (Bull, Castellacci y Kasahara, 2014).

La conformación de grupos estuvo relacionada, más tarde o más temprano, con el proceso de industrialización volcado hacia el mercado interno, que permitió pasar de un modelo

agroexportador a uno con mayor industrialización y diversificación de la economía. Estas transformaciones económicas se desarrollaron en el marco más general del desarrollo capitalista de carácter dependiente en América Latina (Ansaldi y Giordano, 2012). De estos análisis surgieron dos rasgos notables de los grupos en América Latina, el carácter familiar de la organización y la dependencia del Estado para su desarrollo, ya sea mediante políticas públicas de protección, como a partir de la obra pública (Garrido y Peres Núñez, 1998; Fernández Perez y Luch, 2015; Vázquez, 2000; Ossadón, 2012; Durand, 2013).

En el caso de los países de Centroamérica, el enorme poder que poseen las élites proviene de su control y dominio sobre la propiedad de la tierra, de los procesos de producción, transformación y comercialización interna y externa de los principales productos tradicionales de exportación, así como de la utilización del Estado para beneficio propio. En la década de los ochenta se produjeron cambios que afectaron el poder de esas élites y derribaron ese modelo agroexportador, se produjeron nuevos espacios y patrones de acumulación de capital vinculados a nuevas actividades dinámicas. Esa diversificación y recomposición de las élites económicas contribuyó a la disminución de la importancia relativa de las élites tradicionales y a cierta reconfiguración en el balance de fuerzas entre las élites económicas y entre éstas y el Estado y los otros actores sociales (Segovia, 2004, 2005, 2007, 2018).

Estudios que proponen analizar los patrones de acumulación, aunque utilizan categorías provenientes del campo del marxismo, realizan análisis empíricos similares a los estudios de las élites. Identifican y sistematizan al núcleo de las empresas de mayor facturación como estrategia de medición (Basualdo, 2006, 2017). En otros trabajos, el diálogo conceptual es más evidente. Retoman la categoría de élite económica para estudiar empíricamente las transformaciones

de la cúpula empresarial, dentro de un marco general de la teoría de clases sociales. Así, observan quiénes son los sujetos que detentan el poder económico y al mismo tiempo identifican su capacidad de veto frente a determinadas políticas. Mediante el concepto de élite empresarial identifican a los sujetos que poseen el control del capital, y complementan esa perspectiva con un análisis de clases sociales, concretamente la burguesía (Schorr, 2004, 2021; Gaggero, 2016).

Las élites económicas son entendidas como aquella minoría que detenta el poder a partir del control y dominio del capital, lo que les otorga influencia económica, social y política. Se definen en términos de los múltiples recursos que controlan y se organizan en grupos empresariales (Schneider, 2004; Gates, 2009; Bull, Castellacci y Kasahara, 2014; Undurraga, 2016). Algunos grupos económicos, en el marco del proceso de acumulación capitalista, optan por la diversificación como un modo de concentración de diversos recursos (que pueden ser económicos como medios de comunicación, institutos de pensamiento, centros de ideas o consultorías, entre otros). De ahí que algunos estudios los caracterizan como grupos económicos diversificados (Bull y Kasahara, 2017).

Esta ampliación y diversificación de recursos, además de la incursión en áreas que exceden el aspecto económico, trajo un nuevo concepto a las ciencias sociales, como es el de grupo de poder económico (GPE) (Durand, 2017). El término define una posición de poder más general que toma en cuenta las dimensiones económicas, políticas y discursivas del poder. Una estrategia metodológica efectiva es seguirles “la pista” a los empresarios antes que a las empresas, y estudiar cómo los “jefes” manejan los grupos.

> Una élite o minoría selecta posee y dirige a estos gigantes modernos, y esta puede cumplir un rol dominante o dirigente. La élite de los grupos de poder económico y sus socios o

> competidores extranjeros, las multinacionales, concentran hoy más riquezas que ningún otro sector empresarial o grupo social (Durand, 2017: 16).

Desde este enfoque, éstos deben estudiarse no solamente en cuanto a su influencia económica en el mercado, sino también por el peso que tienen en la sociedad en general, a través de sus *think tanks*, obras de filantropía, financiamiento de campañas políticas, publicidades, estudios de abogacía y la histórica capacidad de *lobby*. Concretamente, los grupos de poder económico denominan a los jefes, y sus familias ejercen un control propietario y directivo sobre un conglomerado de empresas relacionadas entre sí que realizan transacciones de modo regular, como el movimiento de capitales, personal y mercancías al interior del grupo, incluyendo empresas en otros países y paraísos tributarios. En Perú y en América Latina (a diferencia de Estados Unidos, donde las empresas cuando crecen se expanden en términos de divisiones y se ubican en otros países), las empresas crecen creando o comprando otras, con lo cual el diseño es multiempresarial. Los grupos tienen que entenderse como entidades encabezadas por empresas grandes, altamente rentables que, a partir de los 1990, ampliaron su órbita de acción, de modo que surgió una serie de servicios especializados de asesoría en la forma de estudios de abogados y tributación, asesoría de imagen, encuestadoras, *think tanks* que se encuentran vinculados a ellos.

En la década de los noventa y comienzos de los dos mil, los cambios producidos en la cúpula empresarial por causa de la apertura económica, las privatizaciones y el ingreso del capital extranjero; y, por el otro, la participación de figuras provenientes del mundo empresarial en el campo de la política, dieron lugar a un conjunto de estudios acerca de la élite empresarial. Así, aparecieron trabajos sobre las transformaciones dentro del mundo empresarial, el proceso de

importación de dirigentes de las casas matrices por parte de las trasnacionales y, en el caso de las empresas locales, el pasaje de la conducción familiar a la conformación de un cuerpo managerial (Luci y Szlecher, 2014; Szlechter, 2015; Luci, 2016).

El vínculo entre los empresarios y la política ha sido objeto de estudios con énfasis en esos mismos años (Viguera, 1996). La acción empresarial de manera individual o colectiva se convirtió en objeto de reflexión. La novedad en el primer cuarto del siglo XXI parecía ser la llegada al poder de los empresarios a la presidencia (Durand, 2010). Un conjunto importante de estudios puso foco en el activismo político empresarial y el ejercicio del poder político en las esferas ejecutiva y legislativa (Tirado, 2012; Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015; Serna y Bottinelli, 2018; Gessaghi, Landau y Luci, 2020). No solamente hubo estudios sobre los principales dirigentes empresariales devenidos en políticos y presidentes (Nercesian y Cassaglia, 2020), sino que también se analizaron los gabinetes ministeriales de los gobiernos que presentaban sesgo empresarial (Canelo y Castellani, 2017a, 2017b; Nercesian, 2020). También ha sido relevante el análisis acerca del plano discursivo y la conformación de un sistema de creencias basado en la convicción aspiracional, el éxito y la felicidad que promueven este tipo de gobiernos (Canelo, 2019). Aunque no todos, muchos de estos análisis en los que se articulan los conceptos de élites y clases parten de una concepción del Estado que toma en cuenta su dinámica institucional interna, lo que no necesariamente entra en contradicción con la perspectiva de clases. Desde este enfoque, una clase o fracción de clase puede ser económicamente dominante, sin que sea políticamente gobernante (Codato e Perissinotto, 2001; Nercesian, 2020).

Los análisis sobre las élites suelen dividirse entre los que se interesan por estudiar quiénes son los sujetos del poder y los

que estudian los mecanismos de reproducción e influencias. El trabajo de Tasha Fairfield (2015) contribuyó de manera notable para ordenar estas reflexiones. La autora sostiene que las élites poseen un poder estructural, relativo a su peso en la estructura productiva de cada país, y un poder instrumental, relacionado con la capacidad de organización e influencia política. Y, a diferencia de los análisis que plantean la cuestión en términos de dicotomía, la autora propone ambos enfoques como complementarios. Así, cuanto más fuerte es el poder estructural e instrumental de las élites, más difícil resulta a los formuladores de las políticas públicas llevar adelante medidas que atenten contra sus intereses. Como estas minorías que tienen capacidad de influir son muchas, en los estudios más recientes se ha insistido en la importancia de hablar de élites en plural: élites empresariales (o corporativas), élites políticas, élites de medios de comunicación y élites tecnológicas (Cárdenas, 2018; Robles Rivera, 2021). Otros enfoques plantean una mirada más amplia de las élites, las cuales se encuentran estructuradas con base en distintos elementos –reputacionales, posicionales, culturales, relacionales–. Por tanto, la definición de la élite supone una combinación de estos elementos y condiciona, en última instancia, la elección del trabajo de campo (Atria *et al.*, 2017).

Los cambios económicos producidos a nivel global en este primer cuarto del siglo XXI produjeron miradas críticas y alternativas al uso del concepto de élites. La financiarización del capital que se profundizó hacia 2008 produjo cambios significativos por los cuales según su enfoque la teoría elitista resulta obsoleta (Davis y Williams, 2017). Esta se refiere a la creciente importancia de los mercados financieros en el funcionamiento de la economía y sus instituciones rectoras tanto a nivel nacional e internacional. El mundo financiero ha aportado una contribución más rápida al 1 por ciento global y ha impulsado la expansión de la “clase rentista” (Dumenil y

Levy, 2005; Piketty, 2014). Los salarios de directores, ejecutivos y líderes empresariales aumentaron de manera exponencial, incrementando la brecha de las diferencias. Esto ha producido transferencias verticales e incontrolables de ingresos y riqueza hacia arriba. Tras el proceso de financiarización, las élites se han convertido en una matriz estable a través de la cual opera el poder, dado que la financiarización funciona a través de coyunturas cambiantes. Esto implica que para estudiarlas se necesita una amplia gama de métodos que materializan, además, las medidas cuantitativas de posiciones, recompensas, recursos y los mapas de redes posicionales.

Este viraje hacia la financiarización donde se atraen y desarrollan nuevos productos financieros en desmedro del sector productivo no consiste solamente en superar las fronteras geográficas, sino que debe también transferir ciertas funciones ejercidas por las administraciones nacionales hacia arenas transnacionales privadas, y desarrollar, en el seno de los Estados, los mecanismos para garantizar los derechos del capital mundial mediante legislaciones, políticas y decisiones administrativas (Sassen, 2000). Las transformaciones en el capitalismo del siglo XXI han comenzado a tensionar los conceptos para caracterizar a las élites y los sujetos del poder económico en la sociedad actual. Estos posicionamientos se han dividido entre las visiones más extremas que plantearon la obsolescencia del concepto de élites, hasta aquellas intermedias que señalaron la necesidad de pensar las nuevas formas que han adquirido las élites y su accionar político y económico en el marco de las transformaciones capitalistas.

En este sumario estado de la cuestión hemos procurado mostrar los distintos enfoques en torno al concepto de las élites que se desarrollaron en el campo de las ciencias sociales *pari passu* la transformación de las relaciones capitalistas y las estrategias de dominación en América Latina. Como vimos más

arriba, los estudios sobre las élites se organizaron en el campo de debates en torno a cinco núcleos: 1. las investigaciones que se enmarcan en la corriente llamada elitista, entendiéndola como una minoría organizada; 2. los estudios en torno al concepto de élites que se encuentran dentro del campo del marxismo, ubicados en el marco de la teoría más general de la dominación capitalista; 3. quienes estudiaron el modo de organización material de las élites, a través de la conformación de los grupos económicos; 4. los análisis sobre el empresariado como sujeto histórico, estudiando su perfil sociológico y el mundo del *management*; y 5. los estudios más recientes que ponen en tensión el concepto de élite a partir de la dinámica globalizada y financiarizada del capitalismo.

Por la naturaleza de este trabajo de compilación de textos, el libro adopta un enfoque amplio de la categoría de élite económica, considerada como grupos de individuos que, debido a sus recursos económicos y conexiones mantienen una posición de privilegio para influir en el rumbo económico y político de las sociedades. El libro se estructura en cuatro capítulos que compilan el trabajo de las personas que integran el grupo de investigación, centrados tanto en análisis de caso único como en ejercicios comparativos. Estudiar empíricamente las élites económicas es una tarea compleja. La opacidad de los datos, la reticencia para acceder a fuentes orales o escritas, la evasión y elusión fiscal y las posibles implicancias políticas que puedan suscitar las investigaciones sobre las élites son algunas de las dificultades.

Por tanto, esta compilación aspira a ser un aporte metodológico, una caja de herramientas de algunas de las posibilidades de abordaje de las élites económicas y su capacidad de influencia. Particularmente, indagamos en dos grandes modalidades mediante las cuales se reproduce el poder de las élites económicas: por un lado, las políticas públicas, que

nos permiten observar casos de captura de la decisión estatal en períodos específicos de gobierno; y, por el otro, los mecanismos de influencia de estos actores desde las cámaras empresariales que los aglutinan.

En el primer capítulo, Roberto Cassaglia analiza comparativamente los casos de Argentina y Brasil, enfocándose en el carácter que asumió la relación entre poder económico y poder político durante las presidencias de Mauricio Macri (2016-2019) y Michel Temer (2016-2018). Para lograr este objetivo, el trabajo identifica y sistematiza los posicionamientos públicos de las principales entidades representativas de los tres sectores dominantes de la economía a través de sus órganos de difusión, comparando, asimismo, estos resultados con las experiencias neoliberales de la década de 1990. Se enfoca en el estudio de la acción colectiva y la capacidad de influencia de las élites a partir de la utilización del método comparado y la elaboración de una original base de datos sobre los posicionamientos de las principales entidades representativas de las élites.

En el segundo capítulo, Vannessa Morales Castro estudia el caso colombiano y se enfoca en la acción política del gremio agrícola más importante del país en el marco de discusión de la reforma agraria (1960-1980). Para estudiar la acción gremial del empresariado agrícola, analiza los discursos de las élites rurales emanados desde el órgano informativo oficial para determinar su incidencia en el fracaso de la reforma.

En el tercer capítulo, Marina Mendoza analiza comparativamente la relación entre las élites económicas y la política pública en Chile y Perú entre 1970 y 2022, identificando desde un enfoque sociohistórico cuáles fueron las principales políticas fiscales, tributarias y económicas que contribuyeron a consolidar el poder de las élites ligadas al extractivismo desde el inicio del superciclo de *commodities* en la región en los dos mil. El trabajo sostiene que las políticas

fiscales y económicas que tendieron a favorecer a los grupos económicos de estos sectores permiten evidenciar las formas de reproducción del poder de las élites económicas de estos países.

En el cuarto y último capítulo Inés Nercesian estudia el caso de México durante la crisis de 2020-2022. Analiza la acción colectiva de las cámaras empresariales mexicanas durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador frente a la política tributaria. El artículo sostiene que las élites económicas tienen un alto nivel de cohesión y una fuerte organización política que les ha permitido influenciar en las políticas estatales y construir marcos de condicionamiento para los decisores de políticas que moldean el rumbo económico mexicano.

Como se mencionó anteriormente, este libro es un documento de trabajo que busca, principalmente, ser un aporte teórico y metodológico para el análisis empírico de las élites económicas en América Latina.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2006). De Facto Political Power and Institutional Persistence. *The American Economic Review*, *96* (2), 325-30.

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2008). Persistence of Power, Elites, and Institutions. *American Economic Review*, *98* (1), 267-93.

Acuña, C. H. (1994). La burguesía como actor político. *Realidad Económica*, (128), 45-77.

Ansaldi, W. (2004). Matriuskas de terror. Algunos elementos para analizar la dictadura argentina dentro de las dictaduras del Cono Sur. En Pucciarelli, A. (coord.). *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar*. Siglo XXI.

Aragón Falomir, J. y Cárdenas, J. (2020). Análisis de redes empresariales y puertas giratorias en México: Cartografía de

una clase dominante público-privada. *Temas y debates*, (39), 81-103. https://bit.ly/3NNeiTH.

Bogliaccini, J. A. y Luna, J. P. (2016). Deflecting my burden, hindering redistribution: How elites influence tax legislation in Latin America. *WIDER Working Paper 2016/92*. UNU-WIDER.

Canelo, P. y Castellani, A. (2017a). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. UNSAM.

Canelo, P. y Castellani, A. (2017b). *Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación*. UNSAM.

Cassaglia, R. (2017). Demandas sectoriales ante los giros políticos en la región: la Confederacão Nacional da Indústria y la Unión Industrial Argentina (2015-2016). *Question, 1* (55), 157-174.

Cassaglia, R. (2019). Élites económicas, élites políticas y Estado. Una mirada sobre el gabinete de Michel Temer (2016-2018). *Papeles de Trabajo – UNGSM, 13* (23), 192-210.

Castellani, A. (coord.) (2016). *Radiografía de la élite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa*. UNSAM Edita.

Daves, A. & Williams, K. (2017). Introduction: Elites and Power after Financialization. *Theory, Culture & Society, 34* (5-6), 3-26

De Imaz, J. L. (1965 [1962]). *Los que mandan*. Eudeba.

Diamand, M. (1983). *El péndulo argentino: ¿hasta cuándo?* Centro de estudios de la Realidad Argentina.

Duhalde, S. (2009). Entre el sujeto y la estructura. Relectura de una polémica clásica sobre el Estado capitalista. *Athenea Digital*, (15), 81-95.

Durand, F. (2010). Empresarios a la Presidencia. *Nueva Sociedad*, (225).

Durand, F. (2019). *La captura del Estado en América Latina*. PUCP Fondo Editorial-OXFAM.

Fairfield, T. (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge University Press.

Fernández Pérez, P. y Lluch, A. (eds.) (2015). *Familias empresarias y grandes empresas familiares en América Latina y España. Una visión de largo plazo*. Fundación BBVA.

Gates, L. C. (2009). Theorizing business power in the semiperiphery: Mexico 1970-2000. *Theory and society, 38* (1), 57-95.

Gessaghi, V.; Landau, M. y Luci, F. (2020). Clase alta, empresa y función pública en Argentina. *Revista Mexicana de Sociología, 82* (2), 403-428.

Heredia, M. (2003). Reformas estructurales y renovación de las élites económicas en Argentina: estudio de los portavoces de la tierra y del capital. *Revista Mexicana de Sociología,65* (1), 77-115.

Luci, F. (2016). *La era de los managers*. Paidós.

Luci, F.; Szlecher, D. (2014). La sociología del management en Argentina: debates para un campo en formación. *Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho*, *32* (19), 113-156.

Martuscelli, D. (2013). *Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil. Tesis de Doctorado presentada en el Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas*. Universidad Estadual de Campinas.

Michels, R. (1915). *Political parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. Hearst's International Library Company.

Miliband, R. (1969). *The State in Capitalist Society*. Basic Books.

Mills, C. W. (1956). *The Power Elite*. Oxford University Press.

Mosca, G. (1939). *Elementi di scienza política*. Laterza.

Nercesian, I. y Cassaglia, R. (2019). Presidentes empresarios en América Latina (2000-2019). Un estudio comparado sobre el perfil de los gabinetes. Informe N.° 1. OBLAT-FSOC/UBA.

https://bit.ly/326dxfI.
Nercesian, I. y Cassaglia, R. (2019). Radiografía de los gabinetes ministeriales en Brasil y Perú (2016-2018). *Revista Telos Urbe, 21* (2), 372-400.
Nercesian, I. y Cassaglia, R. (2020). Presidentes empresarios en América Latina (2000-2019). Un estudio comparado sobre el perfil de los gabinetes, Informe N.° 2. Perfiles ocupacionales. OBLAT-FSOC/UBA. https://bit.ly/3iNWPbr.
Nercesian, I. y Mendoza, M. (2020). Empresariado y poder político: PPK y Piñera (2010-2018). *Revista Mexicana de Sociología, 83* (1), 73-102.
Nercesian, I. (2020). "Los mejores, los más preparados". Presidentes y gabinetes con sesgo empresarial en América Latina (2000-2019). *Revista Internacional de Organizaciones*, (225/226), 71-102.
Nercesian, I. (2020). *Presidentes empresarios y Estados capturados. América Latina en el siglo XXI*. Teseo-IEALC.
Ossandón, J. (2012). Hacia una cartografía de la élite corporativa en Chile. En Ossandón, J. y Tironí, E. *Adaptación. La empresa chilena después de Friedman*. Uqbar.
Perissinotto, R. M. y Codato, A. (2008). Apresentação: por um retorno à Sociologia das Élites. *Revista de Sociologia e Política*, *16* (30), 7-15.
Poulantzas, N. ([1968] 2007). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI Editores.
Puello Socarrás, J. F. (2005). Elites, elitismo y neoelitismo. *Revista Espacio Crítico*, (2).
Robles Rivera, F. (2017). *Media Captured: Elites and Networks in El Salvador and Costa Rica*. Tesis de doctorado. Freie Universität Berlin.
Rouquié, A. (1981). Dictadura y dictadores en América Latina. *Crítica y Utopía*, (5).
Salas Porras, A. (2017). *La economía política neoliberal en México*. Akal.

Sassen, S. (2003). *Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados*. https://bit.ly/3iMri9U.

Schneider, B. R. (2013). *Hierarchical Capitalism in Latin America. Business, Labor and the Challenges of Equitable Development*. Cambridge University Press.

Schorr, M. (2004). *Industria y nación*. Edhasa.

Segovia, A. (2004). Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, *2* (1), 5-38.

Segovia, A. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región*. Friedrich Ebert.

Szlechter, D. (2015). Distinción social y meritocracia. *Página 12*. https://bit.ly/3PqASmu.

Segovia, A. (2007). Quién tiene el poder en Centroamérica. Más desiguales y cada vez más integrados. *Revista Envío*, (300).

Therborn, G. (1979). *¿Cómo domina la clase dominante?: aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*. Siglo XXI.

Tirado, R. (2006). El poder en las cámaras industriales de México. *Foro Internacional 2* (XLVI), 197-226.

Tirado, R. (2012). El nuevo espacio político de los empresarios. En Lerner, B.; Uvalle, R. y Moreno, R. (coords.). *Gobernabilidad y gobernanza*. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales.

Undurraga, T. (2016). Business, politics and ideology: Neoliberalism and capitalist class formation in Argentina and Chile (1990-2014). *Política, 54* (2), 175-205.

Vásquez, H. E. (2000). *Estrategias del poder. Grupos económicos en el Perú*. Universidad del Pacífico.

Viguera, A. (2018). La política de la apertura comercial en la

Argentina, 1987-1996. *1998 meeting of the Latin American Studies*.

Vommaro, G.; Morresi, S. y Bellotti, A. (2015). *Mundo Pro. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Planeta.

Winters, J. (2011). *Oligarchy*. Cambridge University Press.

1

Las élites corporativas y los gobiernos neoconservadores en el siglo XXI

Argentina y Brasil (2015-2019)

Roberto Cassaglia[1]

Introducción

Entendemos por élite económica al conjunto de individuos que ocupan, según el momento histórico del cual se trate, las posiciones estructurales clave del poder económico. Éstas comprenden la dirección (que puede o no coincidir con la propiedad) de las firmas más importantes de una economía nacional, capaces de incidir decisivamente en su desempeño macroeconómico (élite empresarial), por un lado, y la conducción de las principales corporaciones empresarias que tienen a su cargo la representación política del capital (élite corporativa) (Castellani, 2016).

Desde el punto de vista de la acción política, las élites apelan rutinariamente a distintos mecanismos de influencia sobre las políticas estatales (Acemoglu y Robinson, 2006, 2008, 2012; Fairfield, 2015). A partir de la bibliografía sobre el tema, proponemos la siguiente tipología que consiste en el cruce de dos variables: el *carácter* directo o mediado de la acción y la *forma* colectiva o individual que ella asume.

Tabla 1. Tipología de los mecanismos de influencia de las élites económicas sobre la política pública basados en la acción política

	Directa	Mediada
Colectiva	Partido	*Lobby* corporativo
Individual	*Lobby* institucional	*Lobby* individual

Fuente: elaboración propia

Un primer mecanismo resulta de la participación directa de las élites económicas en el núcleo electoral o *core* de un partido político que obra como vehiculización de sus intereses dentro del juego democrático.

La segunda forma que asume el tipo de involucramiento directo es individual y consiste en la colonización de reductos estratégicos del sistema estatal por parte de directivos de empresas y/o representantes corporativos a partir de la ocupación de cargos públicos desde los cuales recoger demandas sectoriales o particulares para vehiculizar su traducción en política pública (Canelo y Castellani, 2017a, 2017b; Nercesian, 2020). En general, este fenómeno se imbrica con la llamada puerta giratoria (*revolving door*) (OCDE, 2009a): el tránsito episódico y recurrente por altos cargos en los sectores público y privado durante la trayectoria ocupacional de un individuo.

Un segundo tipo de mecanismo, de carácter mediado, se encuentra conformado por las distintas variantes de *lobby* empresarial, esto es, la representación de intereses particulares formulados como demandas ante las autoridades públicas. El *lobby* puede asumir una forma colectiva, cuando es vehiculizado por corporaciones representativas sectoriales, o coaliciones de éstas conformadas *ad hoc* y con diferentes grados de cristalización institucional. A este tipo de *lobby*, además, se lo puede filiar a la acción corporativa (Dossi, 2009, 2010a, 2010b, 2011, 2012a, 2012b; Dossi y Lissin, 2011), término que se refiere a la acción colectiva encarada por los empresarios a

través de sus organizaciones representativas o corporaciones.

Estas organizaciones son pasibles de ser estudiadas desde tres niveles analíticamente distinguibles: desde abajo, desde adentro y desde arriba (Offe en Acuña, 1994). La primera se refiere a una dimensión estructural-económica, en lo que hace al volumen de las empresas, su inserción en la estructura productiva nacional e internacional, y la rama de actividad en que se desarrollan. La segunda tiene que ver con la dinámica al interior de las entidades en su dimensión organizativo-institucional. Ésta, a su vez, tiene dos aristas: una formal, plasmada en los mecanismos instituidos de integración y participación, la normativa interna, la estructura jerárquica y la elección de los cargos directivos; y otra informal, en lo que hace a los vínculos y redes que exceden el aspecto anterior y redundan en agrupamientos que funcionan paralelamente a la estructura formal de toma de decisiones.

El estudio "desde arriba" alude a la relación de la entidad corporativa con el medio donde se desenvuelve, es decir, la interacción con otros grupos similares y con el Estado. Es en función de este último que las entidades corporativas (en tanto grupo de interés o de presión)[2] definen su acción (Ortiz Rivera, 2002). Este nivel remite a los comportamientos públicos que, en un registro político-ideológico y como entidad representativa de los intereses de un sector social, las entidades corporativas llevan a cabo.

Al mismo tiempo, la dinámica de estas organizaciones se ve atravesada por dos lógicas de cuyo equilibrio depende el éxito de la acción colectiva y su continuidad en el tiempo, así como su representatividad y legitimidad: la lógica de la influencia y la de los miembros (Shmitter y Streek en Acuña, 1994). La primera se refiere al afuera, y radica en la articulación y homogeneización de los intereses de las distintas fracciones a fin de presentar un frente unificado en las interacciones con sus interlocutores. La segunda tiene un efecto

potencialmente disolvente hacia adentro, ya que consiste en representar la heterogeneidad de dichas fracciones y administrar la divergencia de sus intereses, privilegiando algunos de éstos y otorgando incentivos de algún otro tipo a quienes pueden no verse beneficiados de su consecución.

El *lobby* también puede asumir una forma individual y en general esto ocurre cuando existe un peso estructural significativo de la firma o grupo económico de la cual se trate. Así, puede ser llevado a la práctica por un sector de la propia empresa (en el cual entonces el lobista se encuentra internalizado), o mediado ulteriormente por parte de un tercero, consultoras y agencias especializadas. El *lobby*, en particular el que se lleva a cabo de manera interpersonal e informal, es especialmente propicio para dar lugar a situaciones de colusión público-privada. Ésta ocurre cuando se involucran acuerdos de carácter secreto y transaccional en torno a regulaciones favorables hacia un sector económico o empresa individual.

Desde el punto de vista del derecho, los anteriores mecanismos representan, en sus diversas manifestaciones real-concretas, situaciones que pueden subsumirse a la figura del conflicto de interés. Es decir, la tensión entre los intereses privados y las obligaciones propias de la función pública. Pero, más allá de este encuadre jurídico, comportan, desde una mirada sociológica, modalidades de articulación entre las élites económicas y políticas. Este fenómeno ha sido conceptualizado desde las ciencias sociales como captura de la decisión estatal (Cañete, 2015; Cortés e Itriago, 2018; OCDE, 2009b, 2012). La captura puede asumir dos variantes (Castellani, 2018): en primer lugar, la captura regulatoria, que se produce cuando el control estatal de sectores económicos resulta significativa y rutinariamente permeable al *lobby* (de manera indirecta o intermediada) o directamente colonizados. Otra forma más sutil de captura, ciertamente no excluyente respecto de la

anterior, es la cultural, que se configura cuando el sector económico a regular resulta beneficiado por las agencias de control puesto que quienes ocupan sus instancias decisorias comparten una misma visión. Esta última variante, en particular, exacerba las dificultades de cohesión propias de un cuerpo de funcionarios vinculados por compromisos políticos débiles y trayectorias de formación burocrática fragmentarias o simplemente inexistentes. En estos casos, es además recurrente la extrapolación de criterios organizacionales y de éxito propios del *management* a la administración pública, en conjunto con un sesgo antirregulatorio introyectado, neoliberalismo mediante, por el *self* empresarial.

En artículos anteriores (Cassaglia, 2019, 2022; Nercesian y Cassaglia, 2019) hemos indagado acerca de la naturaleza del vínculo entre las élites económicas y el reclutamiento ministerial en Argentina y Brasil durante el siglo XXI (2015-2019). Allí se analizaron, a partir de una metodología basada en la prosopografía, las trayectorias de los funcionarios que se desempeñaron en los altos cargos ministeriales del Poder Ejecutivo nacional durante los gobiernos de Mauricio Macri (2015-2019) y Michel Temer (2016-2018) a fin de identificar en ellos procesos de colonización. En este trabajo nos preguntamos, en cambio, por el carácter que asumió el vínculo entre los poderes económico y político durante esos mismos períodos de gobierno enfocándonos en la intermediación de las élites corporativas, es decir, por el *lobby* empresarial que asume una forma colectiva, vehiculizado por las diferentes asociaciones empresarias sectoriales en cada país.

Metodología

Para el examen de las formas y el contenido que adopta el *lobby* de la élite corporativa, se registraron los posicionamientos públicos que las principales entidades representativas del capital en los tres sectores de la economía asumieron teniendo

como marco de referencia al Estado en el período del 10 de diciembre de 2015 al 9 de diciembre de 2019, en Argentina, y del 12 de mayo de 2016 al 20 de marzo de 2020, en Brasil. Esto se hizo a través del análisis documental[3] de fuentes primarias y secundarias relativas a las intervenciones que aquellas realizaron en sus canales propios de difusión y los medios de comunicación masiva escrita y audiovisual. Las instituciones seleccionadas fueron: la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Comisión de Enlace de Entidades Agropecuarias (CEE)[4], la Unión Industrial Argentina (UIA), la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA), la Sociedade Rural Brasileira (SRB), la Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), la Confederação Nacional da Indústria (CNI) y la Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF).

Fueron consultados para tal fin nueve sitios web institucionales (sra.org.ar, uia.org.ar, copal.org.ar, adeba.com.ar, aba-argentina.com, portaldaindustria.com.br, srb.org.br, cnabrasil.org.br y cnf.org.br)[5], un medio de comunicación web (*Agrositio*)[6] y una revista de publicación mensual también disponible en formato digital (*Revista Indústria Brasileira*). Las declaraciones, posicionamientos, comunicados y minutas de reuniones fueron sistematizados en una base de datos que totalizó 951 entradas. Además, fueron analizados 171 documentos oficiales emitidos por las corporaciones a lo largo del período, relativos también a temáticas diversas[7].

Dado que la investigación trabajó a partir de un procedimiento inductivo, esa diversidad temática fue agrupada *a posteriori* con fines analíticos en dos grupos de variables. En primer lugar, aquellas manifestaciones que no cuentan con una demanda o interlocutor explícitos:

I. Estructurales o desde abajo: referidas al devenir de la macro y microeconomía del país, la región o el comercio internacional;
II. Organizativas institucionales o desde adentro: referidas a cuestiones políticas y organizativas internas a cada entidad;
III. Políticas ideológicas o desde arriba: posicionamientos políticos generales, coyunturales y declaraciones de principios sin un interlocutor específico.

En segundo lugar, aquellas reivindicaciones que tienen como destinatario al Estado en torno de dos cuestiones fundamentales:

1. La actividad económica, que integra, a su vez, las siguientes dimensiones:

    1. Política tributaria;
    2. Mercado interno y producción;
    3. Política monetaria y crediticia;
    4. Comercio exterior y competitividad;
    5. Gasto fiscal;

2. La reforma del propio Estado, que integra, a su vez, las siguientes dimensiones:

    1. Reforma administrativa;
    2. Sistema público-privado (esencialmente, privatizaciones de empresas públicas productoras de bienes y servicios)[8].

La estrategia de abordaje se sustenta en el método comparativo, privilegiado por la sociología histórica. Se propone un modelo de comparación individualizadora: una variante del método comparativo de la diferencia, donde los casos análogos difieren en uno o más atributos que se vuelven

inteligibles, justamente, a partir de la comparación. Sobre este plano sincrónico de comparación se yuxtapone uno diacrónico, cuando se analizan los dos casos a la luz de experiencias históricas acaecidas en una temporalidad diferente, conformando ambas dimensiones una comparación integrada (Detienne, 2001; McMichael, 1992; Sartori, 1994).

Resultados

En el sector primario argentino durante el período de Macri predominaron aquellas manifestaciones que hemos definido como políticas e ideológicas, o desde arriba.

Gráfico 1. Declaraciones públicas de la SRA según dimensiones (2015-2019)

Fuente: elaboración propia con base en información del sitio web oficial de la SRA (sra.org.ar).

Esta evidencia puede explicarse por varios factores que están de acuerdo con la literatura especializada (Gras, 2012; Gras y Hernández, 2009; Heredia, 2003). Por una parte, específicamente hablando de la SRA, la preeminencia de posicionamientos públicos de cara al afuera puede entenderse a partir del significativo peso que retiene en la opinión pública y la definición de cuestiones políticas nacionales, a pesar de su declinante participación estructural y su parcial representación, concentrada tradicionalmente en los intereses de la ganadería pampeanos. En segundo lugar, debemos tener en cuenta la organización interna de la SRA, en particular su característica de organizativa vertical de arriba hacia abajo.

Mientras que otras corporaciones del sector se articulan de

forma ascendente, en el caso de la Rural es la comisión directiva con sede en Buenos Aires (y no las organizaciones de base) la que designa representantes regionales. Normalmente, además, es la misma comisión la que elabora una lista de unidad a la hora del recambio de autoridades. Por último, los recursos que aseguran la subsistencia de la entidad provienen, sobre todo, de los ingresos que produce su predio ferial en el barrio porteño de Palermo, y no de las contribuciones de sus socios. La especificidad de la actividad acentúa estos rasgos organizativos de la SRA, ya que sus asociados están dispersos geográficamente en todo el territorio nacional, su grado de involucramiento es diverso y pueden encontrarse afiliados a más de una entidad gremial del mismo nivel.

Si miramos más allá de la SRA, hacia la Mesa de Enlace, vemos una distribución que, a grandes rasgos, se presenta similar. En este caso, se trata de una entidad sectorial de cúpulas[9], de manera tal que es esperable que la acción desde arriba tenga más presencia que las cuestiones que atañen a la organización desde adentro, la cual corresponde a las entidades que forman parte de ella.

Otro elemento que surge del análisis del período estudiado es el escaso interés por cuestiones estructurales. El sector tuvo una agenda centrada en posicionamientos reactivos frente a las políticas estatales, así, una de las intervenciones más recurrentes donde hubo confrontación con el Estado fue en torno a la política tributaria.

En el período que va desde el 1.º semestre de 2018 al 1.º semestre de 2019 las demandas vinculadas a la política tributaria aumentaron exponencialmente. Esto encuentra relación con la reimplantación de retenciones a las exportaciones de granos por parte del gobierno nacional en septiembre de 2018.

El segmento agropecuario del empresariado argentino recibió con beneplácito el cambio de gobierno. Luego de cuatro

años de diálogo prácticamente cercenado, el flamante ministro de Agroindustria, Ricardo Buryaile, convocó a la Mesa de Enlace para recibir sus demandas en una reunión que se concretó pocos días después de la quita de retenciones al maíz, trigo, girasol, carne y a las economías regionales, una medida larga e insistentemente anunciada por Macri durante su campaña. Durante la ocasión, el entonces presidente de la SRA, Luis Miguel Etchevere, declaró:

> Después de años de no ser recibidos por las autoridades y de padecer una política hostil a los productores, valoramos mucho este cambio de actitud. Hoy cambia la confrontación por la construcción y la lógica del reclamo por la lógica de formar agenda (*La Nación*, 29/1/2016, 30/1/2016).

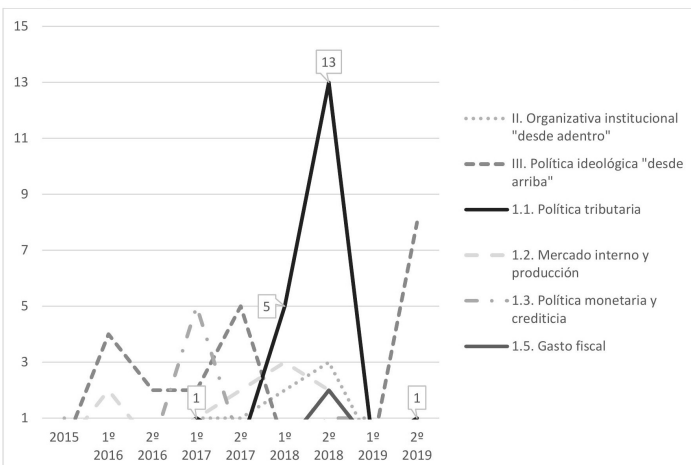
Las palabras esbozadas por Etchevere terminaron por convertirse en una suerte de *leitmotiv* de las entidades que conforman la Mesa de Enlace con alguna episódica disidencia de la FAA.

La posición cada vez más cercana de Etchevere y la SRA al gobierno se hizo evidente cuando éste asumió la cartera de Agroindustria en 2017 en reemplazo de Buryaile. Este hecho representa el *cénit* del vínculo entre el sector y la gestión de Cambiemos. Sin embargo, la posibilidad de que el gobierno nacional modificara el esquema de retenciones a las exportaciones comenzó a generar malestar entre los ruralistas. Al principio, el ministro negó enfáticamente que el Ejecutivo estuviera considerando esa alternativa, calificando a los derechos de exportación como un "impuesto ridículo" (*Clarín*, 23/5/2018). Preventivamente, la CEEA se reunió para mostrar un frente unificado de rechazo, y definir las acciones a seguir. El presidente de la CRA, Dardo Chiesa, apuntó al ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne, identificado como el principal impulsor de la medida. "[S]ería una buena señal que Dujovne

traiga la plata de afuera en vez de hablar tanto del campo. Estamos en un avión donde el piloto no tiene matrícula" (*Clarín*, 26/6/2018, 27/6/2018, 30/6/2018).

A mediados de agosto y en medio de una crisis fiscal, el gobierno, en la persona del ministro de Hacienda Dujovne y con el respaldo del Fondo Monetario Internacional, suspendió la baja de las retenciones para los aceites y harinas derivados de la soja. Aunque el esquema de reducción progresiva sobre el poroto se mantuvo momentáneamente, la medida fue acompañada por una fuerte reducción de los reintegros a las exportaciones (*Clarín*, 14/8/2018). El mes siguiente el gabinete de ministros se redujo a la mitad, y la cartera de Agroindustria fue degradada a secretaría, aunque Etchevere continuó al frente de ella.

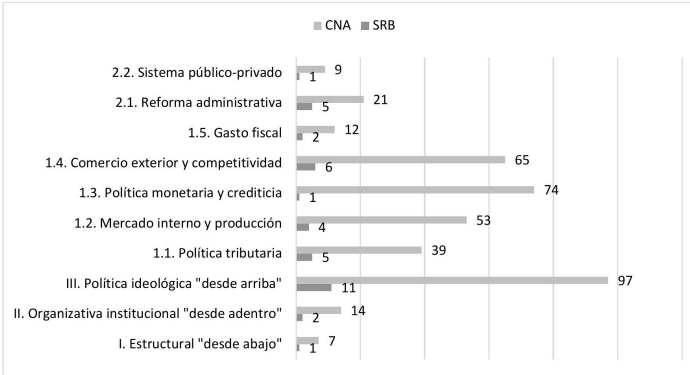
Gráfico 2. Declaraciones públicas de la SRA según dimensiones (evolución por trimestre)



Fuente: elaboración propia con base en información del sitio web oficial de la SRA (sra.org.ar).

Una comparación con el primer sector brasileño revela algunas diferencias significativas, incluso considerando que la SRB y la CNA son entidades bastante diferentes entre sí ya que representan dos modelos distintos de organización empresarial, el asociativo y el corporativo[10].

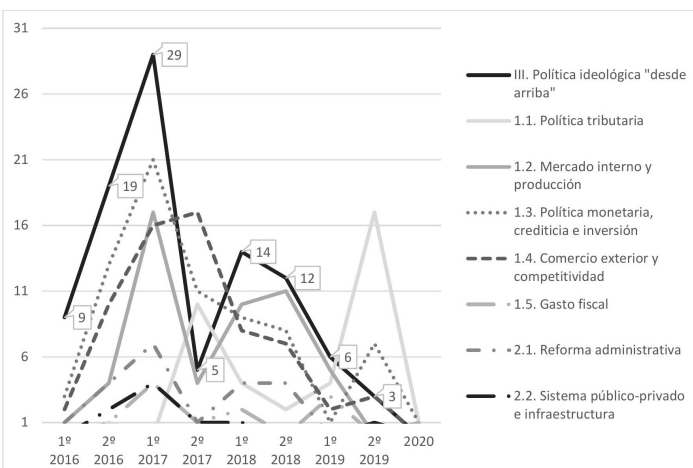
Gráfico 3. Declaraciones públicas de la SRB y la CNA según dimensiones (2016-2018)



Fuente: elaboración propia con base en información del sitio web oficial de las entidades.

Dos elementos merecen destacarse. En primer lugar, la agenda mucho más diversificada en cuanto a las demandas sectoriales de ambas corporaciones frente a sus contrapartes argentinas, lo que indica un carácter menos reactivo frente a la política estatal y más propositivo. Este factor se refuerza si observamos la evolución de las dimensiones a lo largo del período considerado, cuyos valores se mantienen más bien constantes, como se muestra a continuación.

Gráfico 4. Declaraciones públicas de la CNA según dimensiones (evolución por trimestre)



Fuente: elaboración propia con base en información del sitio web oficial de la CNA (cnabrasil.org.br).

Un segundo elemento que merece resaltarse se refiere a la

acción política ideológica o desde arriba del sector, que comienza el período con valores muy altos dado el involucramiento temprano y decisivo de éste en el proceso de destitución de la presidenta Dilma Rousseff.

El sector corporativo de la actividad agropecuaria fue uno de los que manifestó de manera temprana y decidida su apoyo al *impeachment* contra la presidenta. En febrero de 2016, Gustavo Diniz Junqueira, presidente de la SRB, se convertía en la primera voz del agronegocio en defender abiertamente el proceso. En un artículo publicado en *Folha*, diagnosticó:

> La crisis actual es el resultado del fracaso del liderazgo de la presidente, fundamentada en conceptos de desarrollo equivocados (…) Si mantuviéramos a Dilma en el cargo, el resultado será desastroso. El *impeachment* de la presidente –o su renuncia, en gesto de reconocimiento de que su gestión causa más daños que beneficios– es un paso necesario para el país, aunque no decisivo. Exigirá, para garantizar nuestro futuro, un nuevo liderazgo comprometido con la gobernanza, la apertura irrestricta a la productividad, la punición implacable a los crímenes y el fin de los privilegios (SRB, febrero de 2016a).

Continuando esa misma línea, en un comunicado de la entidad, el presidente calificó al país de "secuestrado" y comenzó a exigir como medida fundamental el ajuste fiscal (SRB, febrero de 2016b). Con algunas hesitaciones más, la CNA también se decidió por apoyar el *impeachment* en abril. La institución sostuvo que Brasil se encontraba ante el "colapso fiscal" y propuso como "única salida para la recuperación del equilibrio fiscal y para la recuperación del crecimiento económico (…) la aprobación por el Congreso Nacional de reformas que requieren la formación de amplias mayorías legislativas y gran consenso político" (CNA, 6/4/2016).

La CNA sostenía que "el gobierno federal moviliza para su

defensa apenas organizaciones radicales y minoritarias de la sociedad, profundizando divisiones y separando las personas". Se refería a las recientes palabras de Aristides Santos, dirigente de la Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), quien en un evento realizado con activistas *quilombolas* y del MST en el palacio de Planalto, ante la presencia de Dilma y de su ministro de Justicia, Eugênio Aragão, manifestó que la forma de enfrentar a la oposición era "ocupar las propiedades" (SRB, abril de 2016a). Este acontecimiento fue el pretexto que terminó por decidir a la CNA.

Pasando ahora al sector secundario, en Argentina vemos nuevamente una mayor participación de la acción desde arriba, pero también un importante atendimiento de la UIA, en este caso, a las cuestiones organizativas desde adentro y estructurales desde abajo.

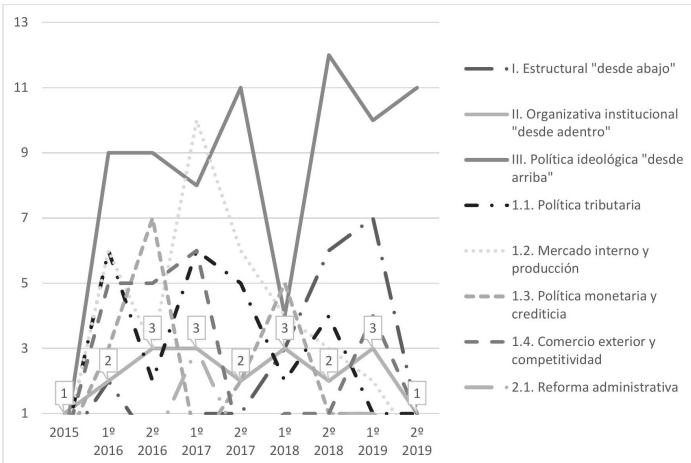
Gráfico 5. Declaraciones públicas de la UIA según dimensiones (total)

Fuente: elaboración propia con base en información del sitio web oficial de la UIA (uia.org.ar).

Esto tiene que ver con los desafíos de la acción colectiva que la UIA enfrenta rutinariamente, y el esfuerzo que realiza por conciliar no solamente los intereses sectoriales de menor agregación, sino también los posicionamientos políticos de sus líneas internas[11]. En la COPAL (que representa una de ellas), en cambio, las manifestaciones públicas tienen casi exclusivamente como fin interpelar al Estado con demandas específicas previamente consensuadas.

Si vemos las demandas que identifican como interlocutor al Estado, vemos una agenda bastante diversificada, que varía en el tiempo como sigue.

Gráfico 6. Declaraciones públicas de la UIA según dimensiones (evolución por trimestre)



Fuente: elaboración propia con base en información del sitio web oficial de la UIA (uia.org.ar).

Esto no necesariamente tiene que ver con que la industria tenga una agenda propositiva al interpelar al Estado, sino más bien que se trata de un sector que, a diferencia del agro, requiere sistemáticamente de su intervención. Durante el macrismo, la actividad industrial sufrió reveses en todos sus indicadores, en especial en su participación en la generación de riqueza y en el nivel de actividad. De esta evolución negativa, sin embargo, la COPAL, que representa el eslabón con el sector agrícola, se vio en buena medida indemne.

En el caso de Brasil, más allá de las diferencias hay algunos puntos convergentes. La CNI es una entidad confederal que se ubica en la cúspide de la representación del sector, de manera tal que es esperable una mayor acción desde arriba y una menor preocupación por el adentro, que recae en las federaciones estaduales.

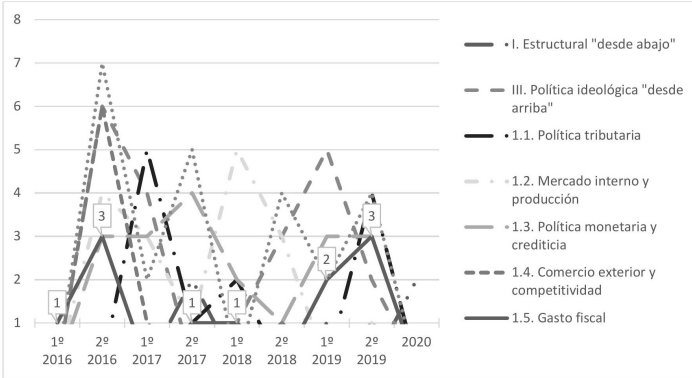
Gráfico 7. Declaraciones públicas de la CNI según dimensiones (total)

Fuente: elaboración propia con base en información del sitio web oficial de la CNI (portaldaindustria.com.br).

Por su trayectoria histórica, su envergadura institucional y los recursos que emanan del sistema corporativo para usufructo de la entidad, la CNI es capaz de sostener una agenda diversificada que se ubica en dos planos temporales: uno de corto y otro de más largo plazo. El primero se hace evidente en el seguimiento de la política monetaria y la tasa de interés, así como en las regulaciones específicas del mercado interno, el comercio exterior y las cuestiones que atañen al proceso productivo. El segundo se observa en asuntos como la reforma tributaria (una demanda perenne del empresariado brasileño en su conjunto) y en aquellos temas donde se interpela directamente al Estado en sus potestades soberanas, como el gasto fiscal, la administración pública y la privatización de empresas estatales.

Aunque la CNI tiene una agenda más propositiva que se plasma rutinariamente, por ejemplo, en documentos como la *Agenda Legislativa da Indústria* (Borck, 2019; Elias, 2014; Mancuso, 2004, 2006, 2007; Pina, 2017)[12], ello tampoco debería darnos una imagen equivocada en comparación con su contraparte argentina. Si vemos la evolución en el tiempo de las demandas industriales a lo largo del período, se revela su carácter esencialmente pragmático.

Gráfico 8. Declaraciones públicas de la CNI según dimensiones (evolución por trimestre)



Fuente: elaboración propia con base en información del sitio web oficial de la CNI (portaldaindustria.com.br).

Así, por tomar un ejemplo, vemos que la presencia del gasto fiscal como parte de la agenda se ubica en dos coyunturas bien definidas. La primera, el debate sobre el *teto dos gastos*, a inicios del gobierno de Temer, que representaba un verdadero contexto de oportunidades favorables en el que la CNI articuló junto con otras ocho confederaciones empresariales una importante acción de sustento político. Promulgada como Enmienda Constitucional N.° 95 el 15 de diciembre de 2016, el *Novo Regime Fiscal* impuso un techo al gasto fiscal por los siguientes veinte años.

La medida había formado parte del programa de gobierno del MDB asumido en el ya mencionado documento *Uma pomte para o futuro* (Cassaglia, 2017, 2018; Cassaglia y Mercado, 2016) y, durante su tramitación en el Congreso como Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC N.° 241/16), recibió un público y unánime apoyo por parte de las principales corporaciones sectoriales capitaneadas por la CNI, a través del manifiesto titulado *Em defesa de limite para os gastos públicos* (CNI, 7/10/2016). La entidad continuó acompañando el trámite legislativo hasta su concreción (CNI, 26/10/2016, 13/12/2016). La preocupación por el gasto fiscal volvió a tener protagonismo con el recambio de gobierno y los intentos del nuevo presidente, Jair Bolsonaro (2019-2023), por relajar esa

pauta.

El sector bancario y financiero es el de menor participación en el debate público y sus intervenciones en ese ámbito son significativamente menores. Además de presentar hacia adentro una suerte de caja negra, los posicionamientos desde arriba, incluso cuando son relativamente numerosos como en el caso de la ADEBA en Argentina, se muestran prescindentes respecto de la coyuntura política nacional. En cuanto a las manifestaciones que interpelan al Estado con demandas específicas, éstas estuvieron centradas en su ámbito de incumbencia por antonomasia, la política monetaria y crediticia, junto con las cuestiones tributarias que, en general, involucran al conjunto de los sectores empresariales.

Pese a compartir estos rasgos generales, la CNF manifestó en sus intervenciones públicas a inicios del gobierno de Temer un apoyo más firme en virtud de la afinidad que el sector poseía con el nuevo equipo económico. Apenas asumido el nuevo gobierno, el presidente de la CNF y titular del banco Bradesco, Luiz Carlos Trabuco, comentó para el *Estadão* que "la formación, visión y trayectoria" de Ilan Goldfajn, presidente del Banco Central (BC), daban "plena confianza" al frente de una tarea "clave" para el equipo económico: la de "celar por la estabilidad de la moneda" (Bronzati, 18/5/2018). El representante bancario también dijo que la elección del flamante presidente del BC resultaba de la síntesis de su exitosa carrera como economista, tanto en la academia, en la iniciativa privada como en el sector público. No solamente Goldfajn era recibido con elogios, el conjunto del equipo económico seleccionado por el ministro de Hacienda, Henrique Meirelles, era calificado de "robusto, homogéneo y con credibilidad". "Este conjunto de personas capaces, trabajando juntas, con una misma estrategia, tiene el potencial de convertir nuestras cuestiones complejas y graves en una fórmula objetiva y plausible", concluía el presidente de Bradesco.

Discusión y conclusiones

Durante la década de 1990 la representación corporativa del sector financiero buscó posicionarse por encima de las disputas intersectoriales bajo el supuesto de que el capital financiero no sería más que capital en "estado puro" (Heredia, 2003). Así, concentró sus esfuerzos en la defensa de la libre iniciativa privada. Como consecuencia, ese actor fue el más ferviente defensor de la restrictiva política monetaria adoptada: la Convertibilidad en Argentina y el Plan Real en Brasil. Los sectores productivos, más temprano que tarde, hubieron de claudicar ante el imperativo de la estabilización económica, reconociendo implícitamente que el motor de la valorización del capital había pasado a la economía especulativa.

Como compensación, los segmentos superiores de esos mismos sectores productivos tuvieron un lugar privilegiado en el proceso de privatizaciones, obtuvieron así grandes ganancias patrimoniales, se insertaron en nuevos espacios privilegiados de acumulación y, en algunos casos, conservaron además los ya existentes. Ellos también se tornaron vehementes partidarios de la retracción del Estado en la producción de bienes y servicios. La cuestión de la apertura comercial al mercado externo, en cambio, insertó una cuña entre actores que diferían en cuanto a su extensión y celeridad. Si bien se trata de un clivaje transversal, la perenne situación de dependencia de las economías de la región y la heterogeneidad interna del sector industrial hacen que, salvo algunos pocos rubros competitivos internacionalmente, para aquel esta cuestión sea más acuciante.

Si se consideran los datos analizados en este trabajo, pueden apreciarse los cambios de agenda entre ambos períodos. Para ello también deben tenerse en cuenta los resultados diferenciales de los procesos de estabilización y reforma del Estado acometidos durante la década neoliberal en los dos países. En Argentina, donde la reforma del Estado tuvo

un profundo alcance que sólo muy parcialmente pudo ser revertido por el ciclo de gobiernos kirchneristas, la estabilización propició en los albores mismos del siglo XXI una crisis sin precedentes que precipitó su abrupto (aunque anunciado) final en 2002.

En Brasil, no sin ciertos vaivenes, el Plan Real se mostró más duradero. Los gobiernos petistas, sustentados en un ciclo de bonanza externa, pudieron implementar mecanismos redistributivos muy significativos sin por ello alterar, en lo fundamental, la política monetaria ortodoxa legada de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). En cambio, la reforma del Estado se vio truncada en un primer momento al compartir el mismo destino del gobierno que la inició, el de Fernando Collor (1990-1992), y, aun cuando fue retomada y profundizada más adelante por Cardoso, no alcanzó la magnitud que tuvo en su país vecino.

Al observar las distribuciones que presentan las declaraciones públicas de las corporaciones argentinas en el siglo XXI, notamos que las demandas en lo que hace a modificaciones del sistema público-privado son prácticamente ausentes, y las que se refieren a la reforma administrativa del Estado son marginales. Mientras que en Brasil, ocupan un lugar importante y se mantienen persistentes a lo largo del período, en particular en el caso de la CNI. La normalización de la economía, por su parte, estuvo asociada en este período a la reducción del gasto fiscal.

Los sectores productivos del empresariado tardoneoliberal convergieron hacia el final del ciclo progresista en la necesidad de corregir los desequilibrios que iba dejando en evidencia el empeoramiento de la situación externa ajustando la demanda. Comenzaron a pugnar así por reformas tributarias y, eventualmente (cuando el escenario político mutó en favor suyo), también previsionales y laborales que permitieran desmantelar los mecanismos redistributivos del ingreso erigidos

durante la década y media precedente. Menos acuerdo mostraron, una vez más, en torno de la cuestión de la apertura comercial. Mientras los sectores agrario y financiero evidenciaron un apoyo más vehemente, el industrial exigió constantemente correcciones acordes con una "inserción inteligente".

Más específicamente con relación al vínculo entre las asociaciones empresarias y los gobiernos neoconservadores, el análisis precedente nos demuestra que los comportamientos políticos (en sentido amplio) y económico-corporativos de los empresarios como sujeto social no son necesariamente concomitantes (Viguera, 1996). En Argentina, donde los vínculos entre las élites económicas y corporativas y el gobierno de Macri fueron evidentes y donde hubo un apoyo político explícito, que se mantuvo incluso en coyunturas adversas, ello no implicó cambios en los comportamientos microeconómicos o de sus modalidades típicas de acción. La renuncia del presidente y su equipo económico a oficiar de árbitro entre los diversos intereses sectoriales del empresariado se manifestó también al interior de la coalición de gobierno. Esto produjo un desmanejo de las variables macroeconómicas por parte del gobierno, lo que abortó el proyecto político del macrismo, que aspiraba a ser reelegido en las elecciones de 2019.

En Brasil, en cambio, aun cuando la agenda del Ejecutivo fue extremadamente afín a los intereses empresariales, los heterogéneos apoyos iniciales por parte del sector empresarial se disiparon públicamente con el paso de las sucesivas crisis políticas que atravesó el gobierno. Esto no impidió que continuaran usufructuando los beneficios de sus reformas. El resultado final de esta experiencia fue el magro desempeño de la coalición gobernante en las elecciones de 2018 y el precipitado arribo de Bolsonaro a la presidencia.

Este artículo se propuso indagar acerca del carácter que

asumió el vínculo entre los poderes económico y político durante los gobiernos de Mauricio Macri (2015-2019) y Michel Temer (2016-2018) enfocándose en la acción colectiva y el *lobby* empresarial de las élites corporativas. Así, planteó una comparación a partir del método de la diferencia entre dos casos nacionales y en dos coyunturas temporales. La comparación en el plano diacrónico nos permitió registrar los cambios de agenda de las élites corporativas entre el período neoliberal de finales del siglo XX y el neoliberalismo tardío de principios del siglo XXI.

La comparación sincrónica tuvo por objeto medir el grado de sintonía entre la política pública de los gobiernos neoconservadores de la pasada década y las agendas de las asociaciones empresarias, así como el apoyo público explícito de estas últimas. La metodología basada en el análisis documental permitió aprehender así exhaustivamente la dinámica de las élites corporativas en el nivel desde arriba o político ideológico así como también, de manera suficiente a los fines de esta investigación, los niveles desde abajo o estructural y desde adentro u organizativo en su faceta formal. Sin embargo, los mecanismos informales de *lobby*, tanto individual como colectivo, probablemente requieran de un empleo aún más creativo de la triangulación metodológica a fin de subsanar la opacidad del accionar de las élites para influenciar las políticas estatales.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2006). De Facto Political Power and Institutional Persistence. *The American Economic Review*, *96* (2), 325-330.

Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2008). Persistence of Power, Elites, and Institutions. *American Economic Review*, *98* (1), 267-293.

Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *¿Por qué fracasan los*

países? Grupo Planeta.

Acuña, C. (1994). El análisis de la burguesía como actor político. *Realidad Económica*, (128), 45-77.

Ajuste fiscal: el Gobierno finalmente avanzó sobre las retenciones a la soja (14/8/2018). *Clarín.* https://bit.ly/3CQLinX.

Borck, I. S. S. F. (2019). *Os industriais diante do Parlamento: um estudo sobre a Agenda Legislativa da Confederação Nacional da Indústria (2010 a 2017)*. Universidade Federal do Paraná.

Bronzati, A. (18/5/2016). Missão do BC será chave para sucesso da equipe, diz Trabuco. *O Estado de São Paul*o. https://bit.ly/3phnxCr.

Buryaile se reunirá hoy con la Mesa de Enlace (29/1/2016). *La Nación.* https://bit.ly/3POBtPd.

Campos, I. W. y Arroyo, M. (1998). A força do empresariado no Brasil e na Argentina. *Lua Nova*, *44* (98), 165-190.

Canelo, P. y Castellani, A. (2017a). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. UNSAM.

Canelo, P. y Castellani, A. (2017b). *Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación*. UNSAM.

Cañete, R. (2015). *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*. OXFAM.

Cassaglia, R. (2017). Demandas sectoriales ante los giros políticos en la región: la Confederacão Nacional da Indústria y la Unión Industrial Argentina (2015-2016). *Question*, *1* (55), 157-174.

Cassaglia, R. (2018). Vehiculización de demandas y sentidos comunes sobre el Estado: el Foro de Convergencia Empresarial (Argentina) y la Confederaçao Nacional da Indústria (Brasil) (2013-2015). *E-l@tina*, *16* (62), 33-45.

Cassaglia, R. (2019). Élites económicas, élites políticas y

Estado. Una mirada sobre el gabinete de Michel Temer (2016-2018). *Papeles de Trabajo – UNGSM*, *13* (23), 192-210.

Cassaglia, R. (2021). *Élites económicas y reclutamiento ministerial en Argentina y Brasil durante la década neoliberal (1989-1999) y el siglo XXI (2015-2019)*. Universidad de Buenos Aires.

Cassaglia, R. (2022). Reclutamiento ministerial y élites económicas en Argentina y Brasil. Análisis de los gabinetes ministeriales del Poder Ejecutivo nacional durante los gobiernos de Mauricio Macri (2015-2019) y Michel Temer (2016-2018). *Trabajo y sociedad*, *23* (39), 167-196.

Cassaglia, R. y Mercado, A. B. (2016). Neoliberalismo y posneoliberalismo en América Latina. Algunas consideraciones teóricas sobre el Estado y la política. *Puente y Puerta, Revista de la Carrera de Sociología.*

Castellani, A. (2016). *Radiografía de la élite económica argentina*. UNSAM Edita.

Castellani, A. (2018). *"Cambiemos SA" Exposición a los conflictos de interés en el gobierno nacional. Los funcionarios con participación en empresas privadas a junio de 2018*. UNSAM.

Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) (6/4/2016). CNA decide apoiar o movimento em favor do Impeachment da Presidente Dilma Rousseff. *Nota Oficial*. https://bit.ly/3qWscKe.

Confederaçao Nacional da Indústria (7/10/2016). Limitar gastos públicos é revolução fiscal em país acostumado à gastança do dinheiro público, defendem confederações empresariais. *Posicionamentos*. https://bit.ly/439wv2w.

Confederaçao Nacional da Indústria (26/10/2016). Senadores devem seguir posição de deputados e garantir um fim ao desequilíbrio das contas públicas, defende CNI. *Portal da Industria*. https://bit.ly/44lwzNy.

Cortés, H., e Itriago, D. (2018). *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder. Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad*. OXFAM

Intermon.
Delgadillo, D. S. (2017). Hacia una definición del concepto grupo de interés. *Perfiles Latinoamericanos*, *25* (50), 83-101. https://bit.ly/3QuN2LM.
Detienne, M. (2001). *Comparar lo incomparable, alegato en favor de una ciencia histórica comparada*. Península.
Dossi, M. V. (2010a). La acción colectiva de la Unión Industrial Argentina en el período 1989-2002. Un análisis desde su dinámica organizativa-institucional. *Documentos de Investigación Social*, *10*, 1-37.
Dossi, M. V. (2010b). *La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria en las asociaciones empresariales. Un estudio de la Unión Industrial Argentina a partir de la articulación de la dimensión organizacional, estructural y política en el período 1989*. FLACSO.
Dossi, M. V. (2011). La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria: un abordaje a partir de sus asociaciones representativas. *Temas y debates*, *15* (21), 71-102.
Dossi, M. V. (2012a). La Unión Industrial Argentina: su organización y vinculaciones con el mundo de las corporaciones empresarias. *Documentos de Investigación Social – IDAES-UNSAM*, *19* (19), 43.
Dossi, M. V. (2012b). Debates sobre la acción empresarial organizada: aportes para la elaboración de la acción corporativa empresaria. *Papeles de Trabajo – UNGSM*, *6* (9), 58-83.
Dossi, M. V. y Dulitzky, A. (2018). La representación gremial del empresariado en la Argentina. *Voces en el Fénix*, 76-83.
Dossi, M. V. y Lissin, L. (2011). La acción empresarial organizada: Propuesta de abordaje para el estudio del empresariado. *Revista Mexicana de Sociología*, *73* (3), 415-443.
Elias, P. D. (2014). *Atuação internacional dos grupos de interesse:*

o caso da Confederação Nacional da Indústria. Universidade Federal da Grande Dourados.

Etchevehere: "Las retenciones a la soja son un impuesto ridículo" (23/5/2018). *Clarín*. https://bit.ly/3XunXBL.

Fairfield, T. (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge University Press.

Gras, C. (2012). Empresarios rurales y acción política en Argentina. *Estudios Sociológicos*, *30* (89), 459-487.

Gras, C. & Hernández, V. (2009). *La Argentina Rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*. Biblos.

Heredia, M. (2003). Reformas estructurales y renovación de las elites económicas: estudio de los portavoces de la tierra y del capital. *Revista Mexicana de Sociología*, *65* (1), 77-115.

La Mesa de Enlace quiere reunirse con Macri para volver a hablar de crecimiento. (26/6/2018). *Clarín*. https://bit.ly/430K3wY.

Lasmartres, C. (30 de enero de 2016). Después de cuatro años, el campo volvió a la Casa Rosada. *La Nación campo*. https://bit.ly/3PymwjP.

Lopez Aranguren, E. (1996). Análisis de contenido. En M. García Ferrando, J. Ibáñez, & F. Alvira (eds.), *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación* (pp. 365-395). Alianza Universidad Textos.

Mancuso, W. P. (2004). Empresariado industrial e custo Brasil: o lobby da indústria por políticas públicas de competitividade. *28.o Encontro Anual da ANPOCS*.

Mancuso, W. P. (2006). Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. *Lua Nova*, (69), 147-172.

Mancuso, W. P. (2007). *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. Humanitas: Edusp.

Mauricio Macri recibe a la Mesa de Enlace para terminar la

polémica (30/6/2018). *Clarín.* https://bit.ly/3XubRbR.

Marradi, A. (2007). Otras formas de análisis. En A. Marradi, N. Archenti, y J. Piovani (eds.), *Metodología de las Ciencias Sociales*. Emecé.

McMichael, P. (1992). Repensar el análisis comparado en un contexto postdesarrollista. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, 375-391.

Nercesian, I. (2020). *Presidentes empresarios y Estados capturados*. Teseo.

Nercesian, I. y Cassaglia, R. (2019). Radiografía de los gabinetes ministeriales en Brasil y Perú (2016-2018). Un análisis comparativo. *Telos*, *19* (2), 372-400.

OCDE (2009a). *Revolving Doors, Accountability and Transparency – Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis*. OECD Publishing.

OCDE (2009b). *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation*. OECD Publishing. https://bit.ly/453jjhd.

OCDE (2012). *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*. OECD Publishing. https://bit.ly/45iZsKM.

Ortiz Rivera, A. (2002). El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios: órgano de acción política de la élite empresarial. *Revista Mexicana de Sociología, 64* (1).

Pina, M. (2017). *As Características dos Sucessos do Lobby da Confederação Nacional da Indústria*. Universidade de Brasília.

Pinto Molina, M. (1989). Introducción al análisis documental y sus niveles: El análisis de contenido. *Boletín de la ANABAD*, *39* (2), 323-342.

Robson Braga de Andrade diz que Brasil precisa voltar a criar empregos (13/12/2016). *Agência CNI de Notícias.* https://bit.ly/3NNEOLN.

Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. En G. Sartori & L. Morlino (eds.), *La comparación en las ciencias*

sociales. Alianza.

Sautu, R.; Boniolo, P.; Dalle, P. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO.

Sociedade Rural Brasileira (febrero de 2016a). *SRB defende impeachment de Dilma Rousseff*. https://bit.ly/3JA04my.

Sociedade Rural Brasileira (febrero de 2016b). *Um País sequestrado*. https://bit.ly/3DMWKkW.

Teixeira, D. R. M. (2006). *As organizações patronais rurais e a política de reforma agrária na Nova República*. Universidade Federal de Viçosa.

Una entidad rural, dura con Nicolás Dujovne: "Que traiga la plata de afuera en vez de hablar tanto del campo" (27/6/2018). *Clarín*. https://bit.ly/3D8dGSN.

Viguera, A. (1996). Empresarios y acción política en América Latina. Una perspectiva comparada. *Nueva sociedad*, *143*, 174-189.

---

1. Sociólogo (2016), profesor de Enseñanza Secundaria, Normal y Especial en Sociología (2021), magíster en Estudios Sociales Latinoamericanos (2021) y doctorando en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Investigador en Formación del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC). Becario doctoral del CONICET, y docente en la carrera de Sociología (FSOC, UBA) y en otras instituciones de Educación Superior.
2. Es decir, "una organización formalmente estructurada que busca incidir a través de medios no violentos sobre la toma de decisiones públicas sin asumir responsabilidades gubernamentales" (Delgadillo, 2017: 97), o también "un conjunto organizado de individuos que interactúan unidos por una causa o actividad común y por intereses similares", entendiendo por estos últimos "un deseo consciente de que la política gubernamental, o la asignación de valores por parte de autoridades competentes, vaya en una determinada dirección general o específica" (Easton en Ortiz Rivera, 2002: 103).
3. La literatura relativa a esta metodología es muy profusa, y existen tantas definiciones como diversidad de disciplinas y enfoques la emplean. Tomamos la de Pinto Molina que considera al análisis documental como "un conjunto de operaciones (unas de orden intelectual y otras mecánicas y repetitivas) que afectan al contenido y a la forma de los documentos originales, reelaborándolos y transformándolos en otros de carácter instrumental o secundarios" (1989: 328). En general, el método distingue entre niveles de análisis que se vinculan con los elementos dicotómicos que conforman un documento: la forma y el contenido. Aquí adoptamos una definición restringida que considera solamente el análisis de

contenido y, más específicamente, lo hace bajo un enfoque cualitativo. Es decir que no se interesa por la cuantificación objetiva de aspectos manifiestos del texto para realizar inferencias, sino que se centra en interpretar su sentido (Lopez Aranguren, 1996; Marradi, 2007).

4. Integrada por las cuatro entidades gremiales del sector agropecuario: Sociedad Rural, Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) y Federación Agraria Argentina (FAA).
5. Mediante dichos portales se llegó indirectamente a intervenciones en diferentes medios escritos y audiovisuales, tales como *Télam*, *Clarín*, *La Nación*, *La política online*, *Ámbito financiero*, *Perfil*, *InfoBAE*, *El Cronista*, *La Prensa*, *ComunicarSe*, *Mercado*, *Tres Mandamientos*, *TN*, *La Voz*, *Chequeado* y *Visión Sustentable*, en Argentina; *BeefWorld*, *Agroanalysis*, *O Estado de São Paulo*, *A Granja*, *Correo Braziliense*, *O Globo*, *Notícias Agrícolas*, *Café Point*, *Agrimoney*, *Diário da Manhã*, *Reuters*, *O Serrano*, *Canal Rural*, *Gazeta do Povo*, *Milk Point*, *SFAgro*, *Agência iNFRA*, *Correio do Estado*, *Agro News*, *Avicultura Industrial* y *Valor Econômico*, en Brasil.
6. *Agrositio* fue empleado para suplir la inexistencia de un canal oficial de difusión de la CEEA.
7. Se trató de una base de datos muy simple que, además de algunos identificadores (tales como fecha, medio, declarante y titular) tuvo por finalidad principal ordenar cronológicamente y resumir el argumento de cada fuente en aquellos aspectos relativos al tema de estudio. Luego, utilizando los mismos documentos y otras fuentes bibliográficas, se reconstruyeron narrativamente los hechos históricos vinculados con el tratamiento que las corporaciones hicieron del tema en cuestión. Algunas variantes análogas de este procedimiento se encuentran en Sautu *et al.* (2005).
8. El diseño de las variables y sus dimensiones reconoce dos fuentes. En primer lugar, la clasificación de Offe, retomada por Acuña (1994) y también por Dossi y Lissin (2011) ya mencionada al inicio. En segundo lugar, y con relación a las demandas que las élites corporativas formulan ante el Estado, fueron formuladas teóricamente a partir de avances previos en la investigación (Cassaglia, 2021). En estos antecedentes reconocemos los períodos neoliberal (1989-2002) y tardoneoliberal (2015-2019) como dos coyunturas críticas en las cuales los proyectos políticos conservadores que cristalizaron en el gobierno asumieron como imperativos la normalización de la economía y la reforma del Estado. Estas dos variables teóricas fueron operacionalizadas a través de las dimensiones directamente observables que se enumeraron.
9. Argentina ha presentado históricamente una representación gremial sumamente fragmentada (Dossi y Dulitzky, 2018). En primer lugar, por la elevada cantidad de cámaras existentes entre los distintos sectores de la actividad económica. En segundo lugar, por la heterogeneidad de estas instituciones, tan diversas como las actividades y empresas que representan. No obstante, en esta diversidad se puede identificar analíticamente una cierta estructura piramidal. En la cúspide se ubican las asociaciones de cúpulas, las cuales pueden representar tanto a algunas corporaciones como a las grandes empresas y empresarios, de manera directa, quienes a su vez suelen mantener simultáneamente su filiación con sus entidades gremiales tradicionales. En general, se trata de agrupamientos informales conformados *ad hoc* por iniciativa de los empresarios más grandes de la economía nacional (capaces de incidir decisivamente en su desempeño), con el objetivo de sentar un posicionamiento común del empresariado como conjunto sobre determinados temas o de erigirse en interlocutor privilegiado con las autoridades gubernamentales en ciertas coyunturas históricas, de aquí que su perdurabilidad suele ser efímera o sus trayectorias discontinuas.

10. La estructura de representación patronal brasileña se definió en la década de 1930 del siglo XX bajo moldes marcadamente corporativos a partir de los principios de unicidad sindical y de la fijación de una contribución sindical obligatoria (Campos & Arroyo, 1998; Mancuso, 2006). El corporativismo brasileño, no obstante, no es puro sino más bien híbrido. Esto ocurre porque el principio de libertad de asociación es reconocido desde la promulgación de la Constitución de 1891 (Teixeira, 2006), y sobre todo a partir de la década de 1960, con la complejización del entramado productivo local y la diversificación de los intereses empresariales, surgen organizaciones civiles sectoriales que pasan a actuar de manera paralela y yuxtapuesta a los canales oficiales de representación.
11. Al igual que la SRA, la UIA data del siglo XIX y desde entonces mostró dos atributos que con el paso del tiempo se revelarían persistentes en lo que hace a la representación gremial patronal de este sector: por una parte, su marcada heterogeneidad interna; por la otra, el clivaje que comenzó a formarse entre los partidarios del liberalismo económico y aquellos otros que bregaban por políticas proteccionistas (Dossi, 2012a). En 1981 la entidad reformó sus Estatutos, buscando recomponerse como un actor independiente en el marco del declive de la última dictadura militar, con la cual había tenido una relación conflictiva. La reforma también redundó en la consolidación de sus dos lineamientos internos. Por un lado, el Movimiento Industrial Argentino (MIA) había surgido en 1975 como continuador del liderazgo tradicional de la entidad, con un posicionamiento liberal favorable a la apertura económica en virtud del peso que el sector agroindustrial tiene en su seno. Paralelamente al MIA, ese mismo año, se constituyó la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), cámara asociada que representa un vínculo directo con la actividad agropecuaria, de la cual es su continuidad en términos de encadenamientos productivos. Por otro lado, se creó el Movimiento Industrial Nacional (MIN) como una coalición que reunió a varios agrupamientos regionales previos que no formaban parte del oficialismo de la entidad y donde tienen presencia, sobre todo, empresas vinculadas al mercado interno en virtud de lo cual asumen posiciones más proteccionistas. Más allá de este clivaje, tanto el MIA como el MIN no fueron nunca homogéneos.
12. La *Agenda* es una publicación anual editada desde 1996 en la que la CNI analiza de entre los proyectos que se tramitan en ambas cámaras del Congreso federal, cualquiera sea su estado, aquellas propuestas que considera tienen efectos sobre la competitividad sistémica del sector, el denominado *custo Brasil*.

La reforma agraria en Colombia

Una propuesta de estudio de la acción política de las clases terratenientes (1960-1980)

Vannessa Morales Castro[1]

Introducción

El papel del Estado y las políticas públicas han sido en América Latina arena de disputa por parte de distintos actores sociales ya que representan la condensación de cuestiones sociales problematizadas (Oszlak, 2006). Muchas veces la integración de estas cuestiones en la agenda política son el producto de la iniciativa autónoma del Estado de intervenir en alguna dimensión social y así cumplir con sus objetivos trazados (Skocpol, 1985). Aunque el Estado toma decisiones de forma independiente, esta autonomía es relativa pues existen grados de diferenciación interna en las esferas estatales, las cuales están en constante interacción con actores sociales afectados que intentan preservar sus intereses tratando de influir en las decisiones de política pública.

En otras ocasiones, las políticas públicas son el resultado de la movilización social o de la presión política y social de grupos de poder. De este modo, el surgimiento de una cuestión social resulta ser un campo de disputa entre diferentes actores

sociales que se encuentran por fuera del Estado; entre los actores sociales afectados por las instituciones estatales; y también entre distintas esferas dentro del aparato estatal, planteando una variedad de decisiones que no son monolíticas ni permanentes (O'Donnell y Oszlak, 1995). En ese sentido, las políticas públicas que atienden determinadas cuestiones sociales pueden ser analizadas como procesos con ciclos vitales donde el fin puede ser la solución del problema o el cambio de prioridades por parte del Estado que deja de problematizar la cuestión.

En la década de 1960 la reforma agraria fue vista por diversos actores como una necesidad para profundizar el proceso de industrialización del denominado tercer mundo. En el marco de la Alianza para el Progreso[2] (APP), ésta fue asumida por la mayoría de las administraciones de la región como un problema de tenencia y administración de la tierra, mas no como un problema estructural de la sociedad latinoamericana que excedía la cuestión de la propiedad y, por el contrario, implicaba verdaderas transformaciones sociales y políticas (García, 1973).

Retomando la propuesta analítica sobre el Estado de Jessop (2014), esta investigación procura abordar el entramado de relaciones y articulaciones diferenciales establecidas entre la organización gremial de los terratenientes, Sociedad de Agricultores de Colombia[3] (SAC), y los distintos gobiernos de Colombia a propósito de la implementación de la reforma agraria de los años sesenta. Esta última es abordada desde su ciclo vital, período que inicia hacia fines de 1959 y se extiende hasta 1980. De este período interesa analizar los planteamientos y acciones desarrollados por los terratenientes, en tanto élites agrarias, a partir del análisis de la revista institucional de la SAC, *Revista Nacional de Agricultura*, entre 1960 y 1980.

Si se entiende que la reforma agraria constituyó un proceso

social, aquí se presenta una pequeña parte de él, es decir, las interacciones entre el Estado y los terratenientes, agrupados en la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) a partir de la decisión política de impulsar un proceso de reforma agraria. El análisis tomó en consideración las relaciones establecidas entre el gremio y el Poder Ejecutivo, en al menos cuatro períodos gubernamentales. El primero fue el gobierno de Guillermo León Valencia[4] (1962-1966), con el que hubo sintonía en materia de seguridad pero fuerte oposición en su último año cuando este intentó impulsar una reforma laboral y otra tributaria. El segundo fue el de Carlos Lleras Restrepo[5] (1966-1970), con el que hubo mejores relaciones a pesar de que este intentó agilizar la titulación de tierras e impulsara la organización política pero titulada de los campesinos. El tercer gobierno fue el de Misael Pastrana Borrero[6] (1970-1974), con el que se lograron revertir los pocos avances obtenidos tanto a nivel institucional con la pérdida de funciones del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), como a nivel laboral y tributario. Finalmente, el cuarto gobierno fue el de Alfonso López Michelsen[7] (1974-1978), en el que se evidencia una pérdida de importancia de la reforma agraria y con el que se mantuvieron relaciones cordiales aunque algunas discordancias públicas en materia de seguridad.

La decisión de segmentar el estudio por períodos presidenciales respondió a dos situaciones: el marcado presidencialismo del país, por un lado, y, por el otro, la posición estratégica de la SAC frente a éste, dada la histórica relación de cercanía entre varias figuras presidenciales, sus familias y la organización gremial.

Metodología

Para poder reconstruir la postura y el accionar de la SAC durante el proceso de reforma agraria, se consultaron documentos históricos de la organización, cuya sistematización

permitiera reconstruir y entender, de acuerdo con las distintas coyunturas, las acciones implementadas y las opiniones públicas adoptadas por el gremio a lo largo del tiempo en el que la reforma agraria estuvo presente en las agendas políticas de al menos cuatro gobiernos colombianos entre 1960-1980.

Responder a este objetivo marcó el camino de una investigación de tipo documental. Para obtener la información histórica del gremio el material fue consultado en el archivo físico de la Biblioteca Nacional de Colombia donde se encuentran todos los números de la revista. ¿Por qué estudiar la revista? Como estrategia de reconstrucción histórica, la investigación en torno a una única fuente resulta problemática en tanto que impide el abordaje de otras dimensiones constitutivas del mismo fenómeno. Para los estudios más clásicos sobre la acción política empresarial de las organizaciones gremiales existen distintas variables para ser analizadas. Una primera propuesta analítica puede ser aquella que aborda las lógicas gremiales: 1) la lógica de los miembros da cuenta de los intereses que permiten a distintos individuos agruparse; 2) la lógica de la influencia, que opera en las formas de incidir en las decisiones estatales (Schmitter y Streek, 1999). Por otra parte, para autores como Offe y Wiesenthal (1985), los gremios también se pueden analizar a partir de tres miradas: 1) desde abajo (intereses comunes y su jerarquización); 2) desde arriba (relaciones político-institucionales); 3) desde adentro (características organizacionales).

La investigación se centró en la SAC, el gremio histórico de los terratenientes del país, porque su acción política responde a los intereses de las clases dominantes del agro en Colombia. Esta primera definición permite retomar la propuesta analítica de Guillermo O'Donnell (1978), para quien las clases dominantes se pueden estudiar a partir de 1) el lugar que ocupan en la estructura económica, que para el caso de los terratenientes se encuentra en el vértice superior de la pirámide

social de la agricultura, constituyéndose en la élite económica y social; 2) sus organizaciones de representación política, como los gremios, en tanto que encarnan su poder político; y 3) su campo de actuación política. Para la investigación resultó relevante atender a la lógica de la influencia, la mirada desde arriba y su campo de acción política dirigida hacia el Poder Ejecutivo.

En ese sentido, la revista constituyó una fuente suficiente a partir de la cual fue posible reconstruir la lógica de la influencia, pues se pudo revisar el discurso a partir del cual la SAC legitimó sus acciones emprendidas para intentar incidir en las disposiciones de la política pública. Asimismo, se pudo establecer la mirada desde arriba ya que a lo largo de las publicaciones se pudieron trazar las relaciones institucionales con las distintas administraciones del período de estudio, pero también con otros sectores económicos y sociales a propósito de la reforma. La revista institucional además de ser un instrumento de presión política y de articulación con otros sectores, funciona como una herramienta informativa de la actividad política del gremio para las bases que lo integran. De allí que su relevamiento sistemático permitió reconstruir una de las vías que para Dossi (2011) hacen parte de la acción empresarial, y es la relación directa entablada con funcionarios públicos para plantear sus reparos y pedidos frente a la reforma.

La acción empresarial busca forzar una decisión particular de política pública, pero cuando la presión ejercida, dada su posición estratégica y poder, resulta desmedida, es posible presenciar capturas totales o parciales del aparato de Estado (Durand, 2016). A diferencia de la puerta giratoria en altos cargos empresariales y políticos, tanto el financiamiento de campañas como el *lobby* resultan difíciles de rastrear a la hora de establecer el grado de influencia de las élites económicas en la toma de decisiones gubernamentales. Sin embargo, el

análisis de la revista permitió rastrear parte de esta última práctica materializada en reportajes de reuniones efectuadas con el gobierno, con figuras políticas destacadas o misivas enviadas a los jefes de cartera y a la presidencia.

Aunque la reconstrucción de esta relación entre el Estado y la SAC a partir de la revista no es total, pues se parte del supuesto de que existe otro tipo de mecanismos de influencia no formales, ésta permite historizar el vínculo formal de la SAC con el Estado, los momentos donde hubo mayor o menor sintonía política y la elección de otras acciones, pero fundamentalmente el grado de incidencia que tuvieron en el desarrollo de la reforma agraria.

Para la organización del corpus documental, se clasificó en principales y secundarios. En la primera categoría se consignaron los temas de reforma agraria, relaciones institucionales, organización gremial y violencia política. En la segunda, los textos referidos a estudios técnicos o propuestas de aumento de créditos y comercio. En total se seleccionaron y sistematizaron 780 artículos del período 1958-1960. Para la categoría principal se encontraron 274 distribuidos de la siguiente manera: 220 que mostraron la postura y las acciones desarrolladas por el gremio frente a distribución de tierras, reformas laborales o sociales para campesinos y cuestiones tributarias; 13 sobre las reformas agrarias de otros países de la región, como Chile, Perú y Venezuela; y 41 publicaciones de legislación agraria.

En cuanto a las estrategias para incidir en la reforma agraria, se encontraron 126 textos divididos en las siguientes subclases: 39 cartas enviadas al Poder Ejecutivo (ministros y presidencia); 4 cartas dirigidas a otras entidades del Estado; 46 pronunciamientos públicos sobre la gestión de la reforma agraria; 17 reportajes de eventos gremiales donde tuvo participación el gobierno nacional; 14 encuentros con figuras políticas relevantes y 6 eventos de participación directa de la

SAC en tiempos electorales.

Asimismo, 139 artículos trataron temas de la organización en los que se destacan los reportajes de los Congresos Agrarios Nacionales, los cuales se desarrollaban bianualmente y a los que asistían los funcionarios del Ministerio de Agricultura y el presidente. Estos espacios se inauguraron con discursos de las figuras más altas del gobierno y el presidente de la SAC. Los discursos servían para que las autoridades expusieran su política agraria y, según la coyuntura, su política de seguridad, la cual también fue en repetidas ocasiones objeto de críticas por parte de la SAC. En el período comprendido entre 1958 y 1980 se realizaron 10 congresos regulares y 4 congresos extraordinarios: en 1965 por el secuestro del expresidente de la SAC Oliverio Lara Borrero; en 1967 por las primeras modificaciones a la reforma que terminaron en la Ley 1 de 1968; en 1978 por el secuestro del exministro de agricultura y exintegrante de la SAC Rafael Pardo Buelvas; y en 1980 ante el anuncio del ejecutivo de realizar una nueva modificación a la ley de reforma agraria. Además, de los textos alusivos a eventos institucionales, en esta categoría se clasificaron: 21 discursos de los presidentes de la entidad, 23 artículos referidos a la historia y tradición de la organización, 62 artículos informativos dirigidos a integrantes del gremio y 8 eventos de entrega de la Orden de Mérito Agrícola, condecoración entregada por la SAC a personalidades destacadas en el desarrollo de la agricultura del país.

De igual manera, se tomaron como artículos principales aquellos relacionados con seguridad y violencia, ya que en el largo conflicto agrario iniciado hacia finales de los años cuarenta tenía como una de sus causales principales la tenencia de la tierra. La mayoría de los textos relevados son propuestas de la SAC de crear cuerpos privados de seguridad articulados con las fuerzas armadas, para garantizar la seguridad en los campos y defender la propiedad de la tierra. Sobre este tema se

encontraron 52 artículos con solicitudes explícitas de cooperación con el Estado en seguridad.

Con respecto a la segunda categoría, los artículos fueron clasificados en dos subclases: política agraria, donde se encontraron 160 artículos que abordaban cuestiones de comercialización, tecnificación y créditos, y 29 donde se plantearon cuestiones relativas al desarrollo económico y el papel de la agricultura.

Aunque en términos generales el trabajo de archivo con este tipo de material resulta provechoso, se presentaron algunas dificultades para tener en cuenta, como algunas colecciones incompletas en los reservorios institucionales[8].

Resultados

La implementación de las reformas agrarias fue asumida por los Estados[9], los cuales contaron con la oposición de los históricos propietarios de la tierra que en el caso colombiano estaban organizados en la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). Aunque la reforma agraria en Colombia no tuvo como objetivo resolver el problema estructural de la propiedad, pues tal objetivo implicaba una reestructuración del Estado, la medida contó con el rechazo soterrado del gremio de propietarios que de forma permanente cuestionó y obstaculizó su implementación.

La administración liberal de Alberto Lleras Camargo[10] asumió un doble compromiso: por un lado, el derivado de la firma de la Carta de Punta del Este, que dio origen a la Alianza para el Progreso (APP), y aquellos derivados del Frente Nacional[11], siendo ésta la primera administración luego de diez años de ruptura institucional desatada por el denominado fenómeno de la Violencia, donde la propiedad de la tierra aparece como una de sus causas fundamentales[12].

Una vez anunciada la iniciativa de resolver los conflictos por la propiedad rural, la SAC estableció comunicación con el

gobierno liberal de Alberto Lleras Camargo (1958-1962) al que dirigió una carta donde se expresaba:

> tradicionalmente la SAC ha sido defensora del principio de propiedad privada como base insustituible de la república (…) La SAC cree que una reforma agraria es igualmente necesaria para que la propiedad privada desempeñe la función social que la constitución le señala para bien de sus propietarios y de los ciudadanos en general (RNA, 1959c: 6).

Esta misiva era correlativa de otra que fue enviada en los mismos días al presidente de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes. La carta resultaba menos entusiasta que aquella enviada al presidente y manifestaba los reparos que la Junta Directiva de la organización le hacía al proyecto de reforma sobre las expropiaciones, asegurando que estas eran un: "Asunto de la mayor gravedad que lesiona y casi podríamos decir que destruye el derecho real de propiedad y por lo tanto crea terrible incertidumbre entre todos los terratenientes de campo" (RNA, 1959c: 8).

La reforma agraria fue vista por varios sectores de la vida nacional como una necesidad para evitar la vía cubana, para otros como una oportunidad para modernizar la economía y la sociedad en sintonía con los principios del discurso desarrollista. Por eso, antes de su presentación al Congreso, los partidos políticos Liberal y Conservador, la Iglesia católica, las Fuerzas Armadas y varios sectores gremiales, entre ellos la SAC, constituyeron un Comité Nacional Agrario[13] que se encargó de analizar y modificar el proyecto del ejecutivo que finalmente fue presentado al Congreso Nacional y aprobado convirtiéndose en la Ley 135 de 1961[14].

Administración de Guillermo León Valencia (1962-1966)

Aunque pertenecía al Partido Conservador, que no había sido el promotor de la reforma agraria, León Valencia encaró los compromisos asumidos por el Estado en el marco de la APP, así como los derivados del Frente Nacional. De esta manera y dando cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 135 de 1961, en 1962 creó el INCORA[15] y se encargó de implementar otras medidas complementarias a la reforma en materia laboral e impositiva.

Una de las primeras acciones adoptadas por la SAC fue la demanda de los decretos reglamentarios[16] que sería resuelta en su favor en 1967. También hubo una actitud reactiva frente a la actuación del INCORA, el cual fue denunciado por mala praxis en repetidas ocasiones ante el mandatario. Igualmente se criticaron los discursos "extranjeros", concretamente el desarrollismo impulsado desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), los cuales según el gremio desconocían la realidad colombiana al afirmar que el problema de la tierra en Colombia era la gran propiedad. La actitud de oposición a los organismos y funcionarios medios del Estado contrasta con el trato hacia los jefes de la cartera de agricultura a quienes nunca se atacó frontalmente, salvo cuando fue necesario activar mecanismos de tributación.

Frente al conflicto social, el gobierno de Valencia adoptó varias medidas de corte autoritario para intentar disolver las denominadas repúblicas independientes[17]. Muchas de estas medidas eran acordes con los planteamientos de mano dura del gremio. Por ejemplo, la SAC expresó en repetidas ocasiones la necesidad de instalar la pena de muerte. En el editorial de agosto de 1963 se afirmaba: "No nos arrepentimos de haber propugnado por la pena de muerte para los responsables de delitos atroces comprobados. La pena máxima produciría los efectos psicológicos que el país necesita" (RNA, 1963g: 5).

A su vez, propuso públicamente fortalecer la cooperación

entre los civiles y las fuerzas de seguridad para garantizar el orden en las áreas rurales. Bajo la administración de León Valencia dos misivas fueron enviadas en ese sentido. La primera en 1964 en la que se proponía:

> Estimular por todos los medios posibles tanto desde el sector oficial como desde el privado el ejercicio de legítima defensa instruyendo a los agricultores y ganaderos en general sobre el derecho a repeler a los antisociales para cuyo buen efecto debe facilitarse la adquisición y porte de armas a las gentes honestas (RNA, 1964h: 17).

La segunda carta fue enviada en 1965, y en ella se hizo más explícita la propuesta de cooperación:

> nos atrevemos a sugerirle al señor presidente que anime desde su posición una beligerante campaña contra el crimen, en la que se vea y se aprecie la actuación de las autoridades y que se ordene a estas, propiciar, facilitar y recibir el concurso material de los compatriotas que estén resueltos a organizarse en defensa del derecho a la vida, del derecho a los bienes legítimos y del derecho a la libertad de trabajar (RNA, 1965b: 5).

La campaña para endurecer las acciones represivas alcanzó su cenit ante lo que se denominó la ola de secuestros extorsivos, donde resultaron víctimas dos expresidentes de la SAC: Pedro Bernal (1961), quien fue liberado luego del pago, y el señor Oliverio Lara Borrero (1962-1963), quien fuera asesinado en el marco de su rapto. Ante esta denominada nueva oleada de violencia, la organización solicitó públicamente la adopción del estado de sitio y la proscripción del comunismo: “El presidente Valencia había rechazado públicamente tal posibilidad, pero nuevos hechos reforzaron las solicitudes de diferentes gremios en el sentido de que el Estado

de Sitio sea decretado" (RNA, 1965 e: 28). De las dos propuestas solamente fue adoptada la primera[18]. Sobre la segunda, en una asamblea extraordinaria de directores Agrarios de la SAC a la cual fueron invitados el presidente y el jefe del Estado Mayor Conjunto Darío Santacruz, León Valencia dejó en claro su posición política:

> En mi opinión, el problema no es colocar al comunismo fuera de la ley, fuera de la cual está desde que nació. El problema es meterlo dentro de la ley (…) Por eso no es muy acertado colocarlos fuera de la ley que viene a estimular tremendamente el clandestinaje y no nos va a dar la garantía (RNA, 1965e: 5).

En materia de seguridad, las relaciones con el gobierno fueron de una gran cercanía, no obstante, se presentaron varios episodios de crítica aguda en lo que respecta a la reforma agraria y sus medidas complementarias. Para empezar, la SAC demandó los decretos reglamentarios[19]

> pues considera también la Junta Directiva de la SAC que al demandar los artículos que se tachan de ilegales e inconstitucionales está cumpliendo con el deber de salir a defender la misma reforma agraria y por ende a los presuntos beneficiarios de tan acertado mandato legal (RNA, 1962j: 6).

La relación entre el gremio y el ejecutivo se distanció notablemente durante los últimos meses de la administración, cuando se anunciaron medidas tributarias para los propietarios de tierras y la aprobación de varias disposiciones laborales que complementaban la reforma. De este modo, el anuncio del ministro de Hacienda Hernando Durán Dussan[20] de crear un impuesto de renta presuntiva[21] generó la indignación del gremio, el cual dedicó varios artículos no sólo a criticar la medida, sino también a los ministros. Por ejemplo, en la

entrega de marzo de 1965 se afirmaba: “La fama de malos pagadores públicos gravita sobre el mundo agrícola colombiano con fuerza apenas si superada por el desestimulo en todas sus formas. Difícilmente cualquier otro sector económico contribuye tan generosamente al tesoro nacional como el agrícola” (RNA, 1965c: 7).

La presión de diversos sectores sobre los planes tributarios del gobierno llevó a que dimitiera el ministro de Hacienda. Pero la crítica no paró ahí: en julio del mismo año la SAC se sumó a otros gremios para enviar una carta al presidente en la que solicitaron: “nombrar un nuevo gabinete que tenga cierta permanencia y que se elabore un plan coherente y definitivo y que se lleve a la práctica, sea en virtud de leyes o en virtud de las facultades de que está investido por razones del Estado de sitio” (RNA, 1965 g: 5). Sin embargo, la respuesta del gobierno fue contraria al pedido de la SAC, pues haciendo uso de los extra poderes del estado de sitio, León Valencia reformó el Código Sustantivo del Trabajo. Sobre esta modificación imprevista la SAC afirmó:

> No es preciso recurrir a las llamadas prestaciones sociales como las de auxilio de cesantía, el preaviso, el subsidio familiar y los dominicales o festivos que si aparentemente los benefician de inmediato a la larga empobrecen a la comunidad (…) Por el contrario la baja cultura de nuestras clases populares ha excitado a los obreros en particular a consumir más bebidas alcohólicas. Por otra parte, podríamos citar casos en que los cónyuges pactan el acrecentamiento de la prole con el único fin de percibir el valor del subsidio por los nuevos hijos (RNA, 1966f: 27).

Esta actitud del gobierno terminó de enrarecer las relaciones con el gremio, de allí la insistencia de la SAC para que en las elecciones de 1966 “se vote bien”. A propósito de este año, el candidato con mayor opción de ganar la

presidencia, Carlos Lleras Restrepo, fue invitado a la sede de la organización, donde pudo pronunciar un discurso y explicar cuál sería su plan para la agricultura.

Para este período de implementación de la reforma se incluyeron 68 artículos que hicieron mención a la reforma, 3 sobre reformas agrarias en otros países de la región y 17 textos de legislación agraria. Sobre relaciones institucionales se encontraron 45 artículos entre cartas y eventos institucionales, 50 referidos a cuestiones de la organización y 35 sobre el problema de la violencia. Acerca de la segunda categoría se encontraron 67 artículos sobre política agropecuaria y 24 sobre desarrollo y agricultura.

Con respecto al grado de incidencia del gremio en las decisiones del Poder Ejecutivo, fue importante la presión ejercida por la SAC frente a la adopción del estado de sitio y la necesidad de combatir al comunismo. De hecho, en el tema de seguridad fue el que suscitó mayor sintonía. Pero en esta etapa el Ejecutivo guardó cierta autonomía en cuanto a la reforma agraria y en especial frente al impulso de instrumentos tributarios. De allí la crítica airada del gremio al gobierno en sus últimos meses. En palabras de Albert Hirschman: “Es probable que los hacendados estén más dispuestos a aceptar la reforma agraria que la tributación” (1964: 178).

Administración de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970)

Desde antes que finalizara la presidencia Guillermo León Valencia, la SAC venía perfilando a Carlos Lleras Restrepo como el candidato presidencial idóneo para la coyuntura que atravesaba el país. En el marco del XIII Congreso Agrario realizado en diciembre de 1965, Lleras pronunció un discurso en el que explicaba su visión sobre el problema agrario. En las publicaciones de 1966 se produjeron múltiples artículos en los que se planteaba la necesidad de “elegir bien”. Por ejemplo, la editorial del mes de enero argumentaba:

> El único remedio a esta malhadada y conocida situación, que de crónica tiende a agravarse día a día, depende de la responsable y beligerante conducta de los electores para intervenir especialmente en la escogencia del próximo presidente de la república. Equivocarnos sería un acto de suicidio colectivo (RNA, 1966a: 5).

Lleras Restrepo fue elegido presidente y una de sus primeras medidas fue la modificación de la reforma agraria[22], con la cual buscaba agilizar las titulaciones de tierras a campesinos por medio de la modificación del INCORA. Las diferencias más importantes con el gremio radicaron en torno a la proscripción de contratos de arrendamiento y aparcería que a partir de ese momento serían motivo de expropiación[23], así como la aspiración de convertir a este tipo de campesinos en propietarios de los fundos expropiados. Asimismo, se hicieron observaciones frente a la forma de pago de las expropiaciones, las cuales en concepto de la SAC debían ser de un 40% inicial de contado. En el Congreso Agrario Extraordinario de 1967 la SAC propuso:

> De igual modo hemos estimado como factor complementario de la reforma, esencial también para el país, dotar de tierras a los empresarios agrícolas cuya actividad permanente es el trabajo rural (…) Resulta incuestionable que al tiempo que se realiza la reforma social agraria se defienda al productor eficiente, sea propietario o arrendatario para estimular nuevas inversiones en el sector agropecuario (RNA, 1967d: 11).

Otra medida importante que el presidente Lleras había sostenido antes de fungir como presidente fue la necesidad de crear condiciones sociales que permitieran darle otro contexto social a la reforma. De esta manera propuso la creación de una organización campesina adscrita al Ministerio de Agricultura

que viabilizara la aplicación de la reforma agraria, que mejorara la comercialización de los productos agrícolas y agilizara la transformación del mundo rural. Amparado en el principio de que toda política de cambio social requiere de la participación del pueblo, el gobierno nacional ordenó la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) por medio del Decreto 755 de 1967.

El gobierno proyectaba que la ANUC estaría conformada por al menos 500.000 campesinos, los cuales a su vez se organizarían a nivel local. Frente a la organización de los campesinos, la SAC ratificó en su XIV Congreso que las asociaciones de los usuarios podían integrar el gremio. A lo largo de las publicaciones, la SAC evitó emplear el adjetivo "campesino" en un intento por preservar, al menos de nombre, la legítima representación de todos los sectores agrarios incluyendo el campesino.

En la celebración del primer congreso de la ANUC, la SAC fue invitada a participar del evento. En la carta de invitación, los usuarios campesinos plantearon abiertamente la existencia de diferencias frente a la redistribución de la tierra y la reforma agraria. Las discrepancias irreconciliables entre ambas organizaciones fueron aumentando, en especial cuando los campesinos comenzaron a realizar tomas de tierras para presionar la titulación y adjudicación de propiedades.

La SAC envió una carta al presidente de la república en la cual insinuaba la complicidad de la ANUC con el INCORA y el aumento de las tomas de tierra: "Con todo respeto, pero con sensatez y energía denunciamos las intervenciones exageradas de algunos funcionarios del INCORA que parece no se han informado de ellas y siguen suplantando las leyes de la reforma agraria" (RNA, 1970 k: 12). Aunque el gobierno emitió un concepto desfavorable y condenatorio de las invasiones, éstas continuarían los años siguientes aumentando la presión por la reforma y la radicalización de la SAC en torno a las soluciones

para garantizar la seguridad de la propiedad privada.

Desde que fue creado el INCORA, la SAC atacó de forma permanente a sus funcionarios y técnicos. Esta actitud se distanciaba del trato que en general se sostenía con los ministros de la cartera, es decir que la confrontación y acciones de mala propaganda se enfocaron en los niveles intermedios del Estado, mientras que se privilegió el *lobby* con las esferas altas a través de invitaciones a los eventos importantes del gremio, como sus congresos, seminarios y eventos de conmemoración, los cuales se detallan en la revista. Hacia finales del mandato de Lleras Restrepo, la SAC inició una campaña mediática para hacer un balance de los ocho años de gestión del INCORA, en cuanto a sus resultados y los costos que había representado para la nación su existencia.

En este período presidencial se encontraron 48 artículos sobre reforma agraria y sólo 2 sobre legislación. Asimismo, se encontraron 32 textos que dieron cuenta de las relaciones con el Ejecutivo, 35 sobre asuntos organizativos y 3 sobre violencia. Acerca de la segunda categoría, se sistematizaron 25 artículos sobre política agropecuaria y 11 sobre desarrollo y agricultura.

Administración de Misael Pastrana Borrero (1970-1974)

A fines de la década del sesenta varias publicaciones[24] abonaron el terreno para lo que sería un cambio en el paradigma agrario que prescindiría de las grandes transformaciones en la estructura agraria y que comenzaría a ser adoptado por las siguientes administraciones. La nueva administración accedió a realizar el balance de la gestión del INCORA, por lo que estableció una Comisión de Estudios para evaluar la gestión del organismo y determinar si era necesario restarle algunas tareas para que se concentrara exclusivamente

a la distribución de tierras. A su vez, las presiones de los campesinos agrupados en la ANUC reforzaron las propuestas en materia de seguridad y el descontento con el instituto.

El informe de la comisión evaluadora fue interpretado de diferentes maneras. Para la SAC éste corroboraba algunas de sus tesis, como la extracción de tierras productivas por parte del INCORA, la falta de estadísticas y el desequilibrio entre inversión y resultados (RNA, 1971 d: 10). Sin embargo, uno de los miembros de dicha comisión aseguró: "no se trata de un balance de realizaciones o de fallas de su ejecución hasta el momento, sino de darle un respaldo de política para lo que falta de aquí en adelante" (*El Tiempo*, 16 de enero 1971).

Más allá de las interpretaciones sobre el informe, lo cierto es que el gerente del INCORA, Carlos Villamil Chaux[25], que en repetidas ocasiones se había manifestado públicamente en contra de los latifundistas, fue removido de su cargo y al instituto le fueron retiradas algunas funciones que fueron asumidas por otras entidades gubernamentales. Estos dos hechos fueron vistos como una victoria parcial por parte de la SAC. El revés político que representó el informe llevó al gobierno a cambiar al ministro de Agricultura en agosto de 1971 y a anunciar nuevas modificaciones a la reforma agraria. En reemplazo de Emilio Valderrama[26], la cartera fue ocupada por Hernán Jaramillo Ocampo[27] que, a pesar de haber tenido una larga trayectoria en el sector público, también había sido director de la Federación Nacional de Cafeteros entre 1946-1950.

El nuevo ministro trazó una política distinta para el agro. La reforma agraria dejó de ser una prioridad, para dar lugar a debates sobre capitalización y fortalecimiento del crédito. En un reportaje el nuevo funcionario definió que sus objetivos serían: "a). Coordinar la política agraria hacia metas de la producción (…) b). aprovechar intensivamente los recursos del INCORA para liquidar la dispersión o la inquietud que

sembraban sus decisiones (…) c). Atención al campesino colombiano olvidado" (RNA, 1971h: 4). La reforma agraria como tal no constituyó el objetivo principal de la nueva política que adoptó el ministerio.

En enero de 1972 el ministro de Agricultura se reunió con una comisión del Congreso con el fin de generar acuerdos para las enmiendas a la reforma agraria, dada la existencia de un proyecto del gobierno y otro de los congresistas. Las reuniones buscaron conciliar los dos proyectos de ley para reformar la Ley N.° 135 de 1961 y la Ley N.° 1 de 1968. Según el diario *El Tiempo*, el gobierno buscaba agilizar la implementación de la reforma a partir de la redefinición del concepto de tierras adecuadamente explotadas y la reducción de las colonizaciones. Por su parte, la comisión parlamentaria pretendía dar garantías a los productores y buscar mecanismos de promoción de la empresa rural.

El acuerdo denominado Pacto de Chicoral se tradujo en modificaciones en torno al criterio de explotación, donde se aceptaron cultivos de pastos, bosques naturales y artificiales y ganadería en general como pruebas suficientes de producción. Por otra parte, se aceptó el alegato de la SAC para considerar como aceptable el haber tenido el mínimo de productividad durante los últimos tres años, y también la aceptación de pruebas que demostraran la inversión en cultivos de tardío rendimiento, aunque todavía no tuvieran comercialización (*El Tiempo*, 8 de enero de 1972).

La renta presuntiva fue otro criterio donde se estableció un único pago del 10%. Para la agricultura no mecanizable el impuesto sería del 8%, para la ganadería de levante y producción de leche del 6% y para la ganadería en general del 4%. Asimismo, se acordó una amnistía fiscal para aquellos que no hubieran presentado declaración de renta hasta antes de 1970 y para quienes tuvieran un patrimonio inferior al realmente poseído antes del 31 de diciembre de 1970,

eximiéndose de sanciones penales y administrativas. Sobre el derecho de exclusión[28], se acordó que éste fuera de 100 hectáreas en tierras de explotación agrícola, de 200 hectáreas en tierras de vocación preferiblemente ganadera y de 800 en la Orinoquía, Amazonas y Chocó. Todas estas modificaciones fueron finalmente incorporadas en la Ley 4 de 1937. Además de las modificaciones a la reforma, los decretos reglamentarios de la ley fueron redactados entre la SAC y el gobierno.

En el marco de sus cien años de existencia, la SAC organizó varias actividades entre 1972 y 1973. Entre ellas se destacó un foro denominado "El futuro está en el campo", al que fueron invitadas varias personalidades de la vida política, como los candidatos presidenciales Alfonso López Michelsen y Álvaro Gómez Hurtado, así como las fuerzas armadas y policiales. Del foro se concluyó que era necesario reorientar la política de desarrollo, para que el sector rural vuelva a tener primacía y no la industria. López Michelsen afirmó: "La desigualdad en el ingreso de los colombianos tiene su origen en la desigualdad entre el ingreso industrial y el ingreso agrícola, más que en la inequitativa distribución de la tierra" (RNA, 1972j: 32). Mientras que Gómez Hurtado aseveraba: "Lo primero será volver a nacionalizar el tema agropecuario. El problema y sus soluciones deben ser considerados como propios para todos los colombianos" (RNA, 1972: 22). Aunque con algunas diferencias en torno al rol del Estado, la empresa y la orientación de la política agrícola, el foro evidenció una pérdida del respaldo político que la reforma agraria había tenido hasta 1970.

En este período se encontraron 52 artículos sobre la reforma agraria, 12 textos de legislación agraria, 16 que dieron cuenta de relaciones institucionales y 13 referidos a la organización. Cabe aclarar que tanto en 1972 como en 1973, años que fueron cruciales para el desarrollo de la reforma agraria, faltaron números en la colección del archivo, por lo

que se supone que el número de artículos en los rubros mencionados debe ser superior. Debido a la falta de números se consultó en estos mismos años el diario *El Tiempo* para poder reconstruir de forma más detallada el contexto de reforma a la reforma. Sobre la segunda categoría se encontraron 23 textos sobre política agropecuaria y 4 sobre desarrollo.

Durante estos años hubo un retroceso en los escasos avances logrados en materia de fortalecimiento de los organismos técnicos del Estado, frente a la modernización de las relaciones sociales y también en materia tributaria. Este período evidenció el poder político de la SAC logrando revertir no sólo las disposiciones del Ejecutivo de ese momento, sino también las conquistas logradas en los años anteriores. Estas victorias le permitieron al gremio tener más fuerza para seguir incidiendo en las disposiciones del gobierno siguiente.

Administración de Alfonso López Michelsen (1974-1978)

La administración de López Michelsen nombró en la cartera de agricultura a Rafael Pardo Buelvas, quien había sido presidente de la SAC en 1972. El hecho fue bien recibido por la organización, la cual se vio beneficiada con dos leyes puntuales. La primera fue la nueva ley de aparcería[29] o Ley N.° 6 de 1975, presentada por el propio ministro pero solicitada durante los meses anteriores por la SAC, que había pedido: "habilitar la aparcería así se nos tilde de feudalistas y retrógrados por ciertos políticos y demagogos. Por fortuna nuestra voz de alarma ha tenido eco en el alto gobierno" (RNA, 1974h: 27). Luego de aprobada la ley, la SAC afirmó en un artículo titulado "Bien recibida la ley de aparcería" que

> viene a llenar un vacío de institución jurídica para darle lugar a un sistema de explotación conjunta, de colaboración entre los propietarios de fincas rurales, que por una u otra razón no

> pueden explotar su predio y personas que desean y pueden hacerlo ordinariamente por tener la maquinaria, equipo y recursos financieros suficiente (RNA, 1975a: 16).

Otro evento bisagra que refleja la articulada relación entre el gremio y el ministro de agricultura fue el cambio en la propuesta del manejo de la empresa COMEGAN, creada por el Decreto 559 de 1974, que sería gerenciada por el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA). El decreto avaló la intermediación estatal en el comercio de carne, a partir de la creación de la empresa mixta COMEGAN para la gestión y entrega de los cupos de exportación. Esta medida fue vista como un atentado contra la empresa privada y despertó una gran inquietud en el sector ganadero, pues:

> La empresa de economía mixta fue creada sin que los ganaderos hubieran sido consultados, ni tampoco los exportadores, a pesar de que el ministerio conoce los esfuerzos y programas de inversiones hechos en el matadero de Medellín y la colaboración prestada al gobierno nacional (RNA, 1974e: 8).

La reacción del sector no se hizo esperar y se convocó la realización del IX Congreso Ganadero. Allí participaron 20 ganaderos, quienes negociaron directamente con el ministro la modificación del Decreto 559 para facilitar la venta de las acciones totales de COMEGAN, es decir que logró reversar en su totalidad esta iniciativa estatal.

La política de López Michelsen tuvo un giro en términos discursivos a partir de la implementación de un Plan Integrado de Desarrollo donde estaba contemplada la reforma agraria pero no como una medida urgente ni estratégica. De hecho, el ministro de Agricultura afirmó:

> Lo que sí hemos hecho es quitarle ese tono fanfarrón y

> demagógico de que se había revestido el proceso que no arrojó los beneficios reales que la algarabía hacía presumir y que evitará los prejuicios que una permanente agitación representan para el normal discurrir de la vida campesina (RNA, 1975g: 23).

Aunque públicamente la SAC siguió afirmándose como defensora de la reforma agraria, ésta continuó con su estrategia de presentar algunas notas de protesta frente a las menguadas actividades que seguía adelantando el INCORA. La actuación que tal vez generó más discordia con la administración de turno fue aquella sobre la definición de los instrumentos de calificación de la productividad y frente a algunos proyectos de parcelación del INCORA en algunos departamentos. Sobre este último punto, la organización le envió una carta al propio presidente donde se sugería una intervención en la institución para revertir el proyecto de parcelaciones en el departamento que, según la SAC, afectaría fundos altamente productivos. La respuesta del presidente a la carta enviada fue la siguiente:

> El gobierno nacional no puede poner a la fuerza pública a amparar la propiedad privada haciendo caso omiso de la medalla que permite por las vías legales adelantar programas de parcelación (…) como presidente siempre estaré dispuesto a prestar oídos a sus observaciones y atender sus reclamos pero igualmente es mi deber atender dentro de la ley voces de otros sectores (…) Si existe razón legal para la revocación de la medida adoptada, estoy seguro de que tanto por la vía gubernativa como contenciosa su reclamo encontrará eco si de lo que se trata es reconsiderar las políticas del INCORA por la sola voluntad del jefe de Estado. Deploro no poder complacerle, por cuanto que ello contraría el principio por cuya implementación he venido luchando de depositar mi confianza en aquellas instituciones creadas y reguladas según ciertas normas para revestir de un carácter impersonal y abstracto las determinaciones del Estado (RNA, 1976b: 4).

El proyecto de parcelación generó la enemistad con el ministro de Agricultura y exsocio del gremio, al que le dedicaron varios artículos en la revista. Por ejemplo, el editorial de marzo de 1976 titulaba “El ministro no responde”, y argumentaba en el contenido que

> En vez de las explicaciones obviamente claras y meditadas que solicitamos, el ministro de Agricultura se acogió a un lenguaje irascible y de toque pendenciero para ocultar la ausencia de justificaciones válidas para los rumbos que quiere dar a la Reforma Agraria (RNA, 1976c: 7).

Para finales de la administración, la reforma agraria ya había perdido el dinamismo de los años anteriores, en parte por el cambio de paradigma que privilegiaba otro tipo de políticas agrícolas como la revolución verde, generada por las constantes discusiones políticas sobre la reforma, las protestas de los gremios a las iniciativas gubernamentales para la aplicación y profundización de la ley, y sobre todo la debilidad de las administraciones que terminaron por ceder a la mayor parte de los requerimientos de los propietarios de la tierra. En este periodo se encontraron 26 artículos sobre la reforma agraria, 5 sobre legislación agraria, 17 sobre relaciones institucionales, 19 sobre actividades de la organización y 12 sobre violencia. En contraposición se sistematizaron 47 sobre política agropecuaria.

Discusión y conclusiones

A lo largo del texto se presentaron algunos de los momentos políticos más importantes entre la SAC y las distintas administraciones que adelantaron la reforma agraria en Colombia. De acuerdo con el curso que siguió la política, su mayor impulso estuvo atado a la vigencia de los distintos paradigmas dominantes del desarrollo capitalista. En la

reconstrucción histórica es claro el quiebre ocurrido en la década de los setenta, cuando las políticas públicas comenzaron a integrar otros paradigmas de desarrollo agrícola en los que no resultaba problemática la estructura de propiedad de la tierra y en los que la industrialización como vía principal para el desarrollo había perdido credibilidad y respaldo político a nivel internacional.

Sin embargo, se observa que, durante el período de mayor dinamismo de la reforma, el Estado colombiano alcanzó en distintas coyunturas cierto grado de autonomía, hecho que se tradujo en algunos desencuentros con la SAC, la cual fue siempre reactiva a la medida a pesar de que ésta no tuviera como objetivo principal transformar la propiedad rural. De acuerdo con la administración de turno, el Estado en cabeza del Poder Ejecutivo alcanzó un mayor grado de independencia frente a las demandas del gremio, como se evidenció en la administración de Guillermo León Valencia (1962-1966) con la creación del INCORA y el impulso de algunas medidas laborales y tributarias, y en la de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) con la creación de la ANUC, en un intento de organizar a los campesinos para que la reforma agraria pudiera contar con más respaldo político por parte de ellos.

Pero la debilidad de la reforma como un proyecto de modernización política y sumado a esto, las características propias del Estado en Colombia permitieron que años después la SAC pudiera terminar diseñando parte de la política en este sentido. Bajo la administración de Misael Pastrana Borrero (1970-1974), que resultó más proclive a escuchar las demandas del gremio, la SAC logró poner en cuestión los logros obtenidos por la reforma y el INCORA así como revertir otros avances sociales para el mundo rural. Bajo este gobierno su grado de influencia fue tal que logró hacerse un lugar privilegiado en el rediseño de la política y su institucionalidad con el denominado Pacto de Chicoral.

Aunque el Poder Ejecutivo fue más o menos receptivo a los pedidos de la organización, los niveles intermedios del Estado, es decir, organismos como el INCORA y funcionarios del Ministerio de Agricultura, guardaron una mayor independencia en sus disposiciones. De allí la campaña permanente en contra de estas esferas que, aunque dependientes de las disposiciones del Ministerio de Agricultura, podían tener un criterio técnico que, siguiendo los postulados del desarrollismo y la reforma agraria, eran contrarios a los intereses de los terratenientes. En ese sentido, la autonomía del Estado varió según las prioridades políticas de las administraciones y también según la esfera que tuviera relación con la implementación de la reforma agraria, siendo los niveles intermedios y técnicos aquellos que se mantuvieron más refractarios a la presión política de la SAC.

La reconstrucción aquí presentada fue posible gracias a la investigación documental que permitió rastrear los momentos de mayor sintonía política entre el Poder Ejecutivo y el gremio, así como el éxito de la SAC en incidir o revertir disposiciones de política pública. Aunque el foco estuvo puesto en la reforma agraria, este tipo de investigaciones también permite rastrear el *lobby* frente a otras políticas, como las de comercialización y créditos, en las que seguramente el gremio intentó incidir. Esta estrategia de investigación y relevamiento documental ofrece algunas líneas de análisis que pueden ser complementadas con la consulta sistemática de otros medios de comunicación. Sin embargo, el abordaje de las relaciones entre el Estado y las clases dominantes, así como las estrategias de estas para incidir en las disposiciones estatales pueden ser rastreadas a partir de este tipo de metodologías que ayudan a entender una parte del proceso de dominación político-social.

Referencias bibliográficas

Ayala, J. (8 de enero de 1972). Acuerdo en Chicoral. *DiarioEl*

Tiempo.
Castellanos, G. (29 de agosto de 1970). Lleras pide a empresas conciencia de cambio. *DiarioEl Tiempo*.
Dossi, M. V. (2011). La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria. Un abordaje a partir de sus asociaciones representativas. *Temas y Debates*, (21), 71-102.
Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Oxfam.
García, A. (1970). *Dinámica de las reformas agrarias en América Latina*. La oveja negra.
García, A. (1973). *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Ediciones Cruz del Sur.
Gutiérrez, J. (9 de diciembre de 1970). Decisiva semana política. *DiarioEl Tiempo*.
Hirschman, A. O. (1964). *Estudios sobre política económica en América Latina: en ruta hacia el progreso.* Aguilar S. A. de Ediciones.
Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y praxis latinoamericana, 19* (66), 19-35.
Los gremios protestan frente a la embajada de Estados Unidos (1 de abril de 1965). *DiarioEl Tiempo*.
O'Donnell, G. (1978). Notas para el estudio de la burguesía local, con especial referencia a sus vinculaciones con el capital transnacional y el aparato estatal. *Estudios Sociales 12,* 1-44.
O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes, 2* (4), 99-128.
Offe, C. y Wiesenthal, H. (1985). *Dos lógicas de la acción colectiva: notas teóricas sobre las clases sociales y sus formas de organización*. Cuadernos de la UBA.
Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Postdata*, (11), 11-56.

Oszlak, O. (2016). *La trama oculta del poder: Reforma agraria y comportamiento político de los terratenientes chilenos, 1958-1973*. Lom Ediciones.

Palacios, R. M. A., & Safford, F. (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida: su historia*. Editorial Norma.

Quintero, O. (27 de agosto de 1970). Expropiarán más tierras para emplear más campesinos. *DiarioEl Tiempo*.

Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in Strategies of analysis in current research. In Evans, P. B., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (eds.). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.

Schmitter, P. C. y Streeck, W. (1999). *The Organization of Business Interests*. MPIfG Discussion Paper.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1959c). Sobre reforma agraria, *Revista Nacional de Agricultura, 53* (647), 6-13.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1962j). A los agricultores y ganaderos de Colombia, *Revista Nacional de Agricultura, 55*(690), 5-8.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1963g). Editorial, *Revista Nacional de Agricultura, 55* (699), 5.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1964h). La SAC plantea al señor presidente el negocio del secuestro, *Revista Nacional de Agricultura, 56* (712),17.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1965b). Contener la inseguridad en el país plantean los gremios agrarios al gobierno. Carta de la SAC al señor presidente. *Revista Nacional de Agricultura, 57* (718), 5-6.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1965c). Del Valle del Cauca al presidente de la SAC, *Revista Nacional de Agricultura, 55* (719), 7-8.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1965e). Se pide Estado de Sitio para contener criminalidad, *Revista Nacional de Agricultura, 57* (721), 28.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1965g). Asamblea

extraordinaria de los directores agrarios nacionales efectuada en la SAC el 3 de abril de 1965, *Revista Nacional de Agricultura, 57* (721), 28.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1965). Los gremios de la producción responsabilizan al gobierno. Exigen actos de gobierno y gabinete capaz y no sometido a la interinidad. *Revista Nacional de Agricultura, 57* (723), 5-6.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1966a). Prestaciones Sociales vs. Productividad, *Revista Nacional de Agricultura, 60* (735), 27-28.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1966f). Los gremios agrarios y la política electoral. La responsabilidad en la escogencia de legisladores y de Presidente. *Revista Nacional de Agricultura, 57* (729), 5-8.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1967d). La Sociedad de Agricultores de Colombia frente a la reforma agraria. *Revista Nacional de Agricultura, 58* (743), 9-13.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1970k). Declaración de los gremios rurales: La reforma agraria y las invasiones, *Revista Nacional de Agricultura, 54* (776), 12-14.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1971d). El Incora y la reforma agraria, enjuiciados por la comisión evaluadora, *Revista Nacional de Agricultura, 65* (779), 10-12.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1971h). Jaramillo Ocampo y sus planes como ministro, *Revista Nacional de Agricultura, 65* (781), 4.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1972g). El futuro está en el Campo, *Revista Nacional de Agricultura,66* (789), 34-20.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1974e). Confianza en el actual gobierno. *Revista Nacional de Agricultura, 68* (806), 27.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1974h). La actitud de la empresa privada, *Revista Nacional de Agricultura, 67* (803), 8-9.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1975a). Bien recibida la

ley de aparcería. *Revista Nacional de Agricultura, 68* (811), 16-17.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1975g). El bienestar de la población urbana no puede construirse sobre el empobrecimiento acumulado de las clases campesinas, *Revista Nacional de Agricultura, 68* (817), 22-29.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1976b). Respuesta del presidente a los agricultores, *Revista Nacional de Agricultura, 69* (823), 3-5.

Sociedad de Agricultores de Colombia (1976c). El ministro no responde, *Revista Nacional de Agricultura, 69* (824), 3-4.

---

1. Becaria doctoral del CONICET, doctoranda en Ciencias Sociales de la UBA, magíster en Estudios Sociales Latinoamericanos de la UBA, trabajadora social de la Universidad Nacional de Colombia e investigadora en formación del IEALC-UBA.
2. Por medio de la Carta de Punta del Este (1961), se inauguró la APP, que contenía una serie de objetivos entre los cuales resultaban de vital importancia disminuir la brecha entre los países más industrializados y la región; poner los beneficios del crecimiento económico a disposición de todos los sectores mediante una distribución equitativa del ingreso nacional; diversificar equilibradamente las estructuras económicas nacionales de tal suerte que las economías dependan menos de las exportaciones primarias, así como de las importaciones de bienes de capital; acelerar el proceso de industrialización racional para aumentar la productividad global de la economía; aumentar la productividad y producción agrícola; impulsar reformas agrarias integrales orientadas a transformar las estructuras injustas de tenencia y explotación con el fin de sustituir el régimen de latifundio y minifundio.
3. El 15 de diciembre de 1871 un grupo de colombianos notables constituyó la primera instancia de representación gremial para el sector agropecuario, encaminada fundamentalmente a la difusión de conocimientos técnicos y científicos, así como de manera muy incipiente a la formulación de políticas públicas. En 1909 recibió por ley el carácter de órgano consultivo del Congreso de la República en materia agropecuaria.
4. (1909-1971). Fue un político colombiano, integrante del Partido Conservador y de la familia Valencia, cuya existencia y dominio político en el departamento del Cauca se remonta al periodo de dominio español.
5. (1908-1994). Fue abogado y político adscrito al Partido Liberal. Su trayectoria política lo hacía de un perfil experimentado en la administración pública, además de haber sido uno de los promotores de la reforma agraria como senador (1958-1966).
6. (1923-1997). Fue abogado, diplomático y periodista del Partido Conservador.
7. (1913-2007). Hijo del expresidente Alfonso López Pumarejo, fue político y abogado.

8. Para el presente caso, no fue posible encontrar los siguientes números: enero, octubre y diciembre de 1961; enero y febrero de 1962; abril y mayo de 1963; diciembre de 1964; octubre y diciembre de 1965; diciembre de 1966; enero de 1967; mayo, agosto y diciembre de 1968; marzo, agosto y diciembre de 1969; enero, febrero, marzo y abril de 1970; enero, marzo, mayo y octubre de 1971; todo el año 1972 excepto los meses de julio y octubre; todo el año 1973 excepto enero, junio, julio, agosto y octubre; junio y noviembre de 1974; noviembre de 1975; abril de 1976; mayo, septiembre y noviembre de 1977; todo el año 1978, excepto los meses de septiembre y octubre. ↵
9. El texto retoma para el análisis el concepto de autonomía relativa del Estado, es decir, una característica no estructural ni fija que permite que éste defina de forma autónoma sus objetivos y sus políticas, con independencia de las demandas de otros actores sociales (Skocpol, 1985). Ésta puede variar en el tiempo, pero también de una instancia administrativa a otra. Cuando el Estado es autónomo, éste decide atender determinadas cuestiones y expropia de esa responsabilidad a otros actores de la sociedad, haciendo de esas cuestiones políticas de interés general, y creando para este fin burocracias que aparecen y desaparecen en función del tratamiento (Oszlak, 2016). Cuando el Estado es autónomo, define estrategias de acción, pero también de defensa frente a los conflictos potenciales que se puedan generar con ciertos grupos sociales afectados por la política, los cuales intentarán incidir el rumbo de ésta para salvaguardar sus intereses. ↵
10. (1906-1990). Escritor y político del Partido Liberal. Nacido en una familia de agricultores, fue el primer secretario general de la OEA (1948-1954). Fue presidente encargado entre 1942 y 1946. ↵
11. Fue un acuerdo al que llegaron los partidos políticos, en un intento por dar solución al quiebre político-institucional ocurrido en los años cuarenta entre los centenarios Partido Liberal y Partido Conservador a partir de la rotación de la presidencia entre uno y otro partido entre 1958 y 1970. Aunque el acuerdo permitió recomponer el pacto de dominación bipartidista, no solucionó la variable de la modernización política que subyacía como causa de la Violencia, puesto que otras expresiones políticas no pudieron acceder al poder, lo cual reforzó el cierre del universo político. ↵
12. Véase el Informe de la Comisión Histórica del Conflicto Armado. https://bit.ly/3ta8jR4. ↵
13. Fue creado por medio del Decreto 2061 de 1960 con el objetivo de asesorar al gobierno en el estudio de las medidas legislativas y ejecutivas relacionadas con la reforma social y agraria, con el desarrollo agropecuario y con la elevación del nivel de vida de la población rural. Estaba compuesto por representantes de los partidos del Frente Nacional, un delegado de la SAC, un delegado de la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC) y otro por la Central de Trabajadores de Colombia (CTC), un integrante de la Iglesia católica, otro de las fuerzas militares y representantes del sector académico liderados por Carlos Lleras Restrepo. ↵
14. Aunque la ley fue sancionada, esta contó con múltiples obstáculos para su efectiva ejecución en los años posteriores, siendo la estrategia empleada por los opositores de la reforma, su apoyo formal pero la obstrucción de su aplicación. ↵
15. Fue creado por medio del Decreto 3177 de 1961, por el cual se reglamenta la Ley 135 de 1961. El INCORA era un organismo descentralizado, con personería jurídica independiente, autonomía administrativa y patrimonio propio. Por la autonomía administrativa, podía ejecutar y celebrar toda clase de actos y contratos sin sujeción a los trámites administrativos ordinarios. Su junta directiva estaba compuesta

por el ministro de Agricultura y el Ministerio de Obras, por un miembro de las FF. AA., un representante de otros organismos del Estado, un representante de la SAC, un representante de los ganaderos, un representante de la Iglesia católica y representantes de ambos partidos políticos.

16. Decreto 1489 de 1962 sobre la adquisición de tierras de propiedad privada. Decreto 1904 de 1962 sobre avalúos catastrales. Ambos decretos fueron anulados parcialmente por el fallo del Consejo de Estado en 1967.
17. Decreto 3398 de 1965, el cual permitía la cooperación entre las FF. AA. y los civiles en operaciones encaminadas a restablecer el orden. El decreto se elevó a ley en 1968.
18. Fue decretado el 21 de mayo de 1965 por medio del Decreto 1288 que se extendió hasta 1968.
19. Decreto 1489 de 1962 sobre el procedimiento para adquirir tierras de propiedad privada. Decreto 1904 de 1962 sobre el pago de las expropiaciones según los avalúos catastrales. Ambos decretos fueron anulados parcialmente por el fallo del Consejo de Estado en 1967.
20. (1920-1998). Fue ministro de Hacienda de Guillermo León Valencia, de Minas, durante la administración de Alberto Lleras Camargo, y de Educación, durante el cuatrienio de Alfonso López Michelsen.
21. Es la renta que se presume será producida por un patrimonio determinado. El impuesto propuesto se proyectaba sobre un 6%.
22. Ley 1 de 1968 también conocida como la ley de los aparceros.
23. Siguiendo las recomendaciones de la FAO sobre aparcería, la reforma había proscrito este tipo de contratos bajo amenaza de expropiación, ya que se consideraba que éstas no permitían la capitalización y el aumento de la productividad, así como tampoco mejorar las condiciones laborales de los campesinos.
24. La primera publicación fue un texto del cambio de la política norteamericana con respecto a la ayuda de los países en materia de excedentes agrícolas. La otra fue un artículo de David Rockefeller donde insinuaba que las metas de la APP eran imposibles y que se debía apuntar a promover la inversión privada. Finalmente se presentó un artículo sobre los beneficios de la revolución verde en la India.
25. Fue gerente del INCORA y luego gerente de la Caja Agraria.
26. (1929-1988). Fue un abogado y político del Partido Conservador, ministro de Agricultura, embajador ante España y la OEA.
27. (1915-1989). Fue abogado, político y empresario cafetero.
28. La cantidad de hectáreas que podía conservar un agricultor luego de un proceso de expropiación.
29. La aparcería es una forma de contrato mediante el cual un arrendador alquila un predio para que sea trabajado por un arrendatario, quien posteriormente deberá compartir los frutos de la producción con el propietario del predio. En diversas ocasiones, la FAO había señalado que este tipo de explotación impedía que los campesinos accedieran a créditos y financiamiento, perpetuando formas poco productivas de explotación de la tierra.

3

Élites económicas, política fiscal y extractivismo en Chile y Perú (1970-2022)

Marina Mendoza[1]

Introducción

Durante los procesos de neoliberalización por vía autoritaria desplegados en Chile durante la década de 1970 y en Perú durante la década de 1990 se generaron transformaciones sustanciales del modelo de acumulación que estimularon las condiciones necesarias para el retorno de la explotación primaria como eje del desarrollo. Estas reformas se orientaron a revertir el esquema industrial-nacionalista que había primado durante casi cuarenta años con mayor o menor fortaleza en ambos países.

Junto con el estímulo a las actividades primarias se produjo la emergencia de nuevos grupos económicos o la transformación de los grupos tradicionales. A partir de la adquisición de empresas estatales o el aprovechamiento de las políticas de estímulo a las ventajas comparativas, estos grupos desarrollaron procesos de concentración económica y acumulación de poder político.

En Chile, la apertura comercial y el establecimiento de un plan de estímulo a la inversión extranjera implementados por

los *Chicago boys* propiciaron el desarrollo de tres sectores: el tradicional minero, con eje en la explotación cuprífera; el conglomerado forestal, enfocado en la plantación de especies exóticas en reemplazo del bosque nativo; y el sector pesquero, particularmente el cultivo de salmón (Cortés, 2012). Estos sectores obtuvieron beneficios fiscales y tributarios extraordinarios. En Perú, la promoción de la inversión extranjera y el establecimiento de regímenes de estabilidad jurídica que, como en Chile, otorgaron beneficios al sector minero y energético, configuraron un escenario propicio para el estímulo de estos sectores (Thorp y Zevallos, 2001; Cotler y Grompone, 2000).

En el siglo XXI asistimos a un estrechamiento de los vínculos entre el poder económico y el poder político que asumió diversas modalidades, desde el *lobby* y la circulación público-privada hasta la captura del Estado. La concentración de poder de los grupos económicos ligados al modelo extractivista se ha incrementado en este período, acompañado por el desempeño de los *commodities* en los mercados internacionales. Si bien la existencia de negociaciones y acuerdos entre las élites económicas y la política no es un fenómeno novedoso en estos países, la tendencia creciente hacia situaciones de colusión público-privada y la captura estatal por parte de intereses corporativos es un proceso de reciente aparición.

En efecto, fueron los grupos económicos nacidos y/o consolidados en contextos autoritarios los que, gracias a los procesos de apertura económica, estímulo a la inversión extranjera directa (IED), desregulación tributaria y reorientación hacia sectores primarios, han logrado consolidarse como actores de influencia en el siglo XXI (Nercesian, 2020).

La concentración vertical y horizontal que revisten los sectores extractivistas, dominando las instancias de

exploración, explotación y comercialización de los bienes primarios, sumado a un contexto de crecimiento extraordinario de los precios internacionales de los *commodities*, coadyuvó en este proceso de acumulación de poder económico y político de las élites extractivistas.

El análisis de las élites económicas y sus vínculos con el Estado ha sido abordado desde una diversidad de enfoques tanto en el caso chileno como en el peruano, especialmente en las últimas dos décadas. En Chile, la preocupación por identificar los mecanismos de influencia de la economía sobre la política ha sido estudiada por autores como Atria *et al.* (2017), quienes proponen un enfoque metodológico para caracterizar a la élite chilena y sus modos de relacionamiento con la política, mientras que Maillet *et al.* (2016) analizan la circulación público-privada entre 2000 y 2014, y Delamaza (2013) identifica las estrategias de reclutamiento político en períodos democráticos. En una línea similar, el trabajo de Joignant y Güell (2011) analiza la creciente incorporación de tecnócratas y *technopols* en los gabinetes chilenos desde la transición democrática hasta el fin de los veinte años concertacionistas. Asimismo, la alta presencia de gerentes y dueños de los grandes grupos económicos durante la presidencia de Sebastián Piñera fue objeto de estudio de Varas (2014) y Fazzio (2011), quien lo caracterizó como un gabinete elitista.

En Perú, desde la sociología económica, Durand se sitúa como el principal referente del estudio de los vínculos entre el empresariado y la política, analizando el surgimiento de los grupos empresarios nacionales (2004), la alianza enclaves-Estado (2015) y la captura del Estado (2016, 2017 con Crabtree). La captura estatal fue también estudiada por Alarco (2012), quien encuentra en la ausencia de planificación y la debilidad institucional los principales motivos de esta cooptación, así como por Távara (2004), quien analiza su

impacto en la democracia. Asimismo, destaca el trabajo de Merino (2018) sobre las asociaciones público-privadas como mecanismos que expresan conflictos de interés. El análisis de los grupos económicos, su composición, estrategias de concentración y crecimiento se condensan también en los trabajos de Vásquez Huamán (2000), Torres Cuzcano (2014), centrado en los conglomerados mineros, y Nercesian y Mendoza (2021), quienes realizan un análisis sociohistórico comparado de los grupos económicos y los gabinetes de Pedro Pablo Kuczynski (PPK) y Piñera para identificar casos de colusión público-privada.

A pesar de esta profusa literatura sobre los grupos económicos y sus vínculos con el Estado, los análisis comparativos resultan infrecuentes. Destaca el análisis regional que desarrolla Durand (2019a) sobre la captura corporativa del Estado en América Latina. Además, destaca el informe de OXFAM (2018), que aborda la capacidad de las élites latinoamericanas de incidir sobre determinadas políticas públicas, y el de Cañete (2018), que se centra en los mecanismos implementados por las élites económicas para incidir en las políticas fiscales. El robustecimiento de esta alianza empresarial-política se analizó también desde las estrategias desplegadas por estos actores para garantizar el sostenimiento del modelo de acumulación. En esta línea se inscriben los trabajos de Mendoza, quien analiza los procesos de criminalización de la protesta antiextractivista en Chile y Perú entre 2000 y 2018 como manifestaciones de las necesidades del capital para continuar la explotación primaria (2021a), los mecanismos desplegados en pandemia (2021b) y los procesos de militarización de zonas geoestratégicas (2022b).

En relación con las políticas fiscales, para el caso chileno, Alcayaga (2005, 2019) advierte sobre la escasa capacidad reguladora del Estado sobre el sector minero y la

salmonicultura, particularmente durante el primer gobierno de Piñera. Denuncia, asimismo, que las modificaciones a la ley de *royalty* de Lagos y de Piñera significaron beneficios directos para las grandes mineras transnacionales. Fairfield (2015) analizó la política fiscal con relación a la desigualdad y se interesó por el caso chileno por las estrategias de la élite para frenar reformas impositivas progresivas. Para la autora, son tres las claves para entender la capacidad de influencia de las élites económicas en la política fiscal: la persistencia de una ideología antiestatista que ve en los impuestos una forma de expropiación; la presencia de representantes de las corporaciones en el Poder Ejecutivo y el Congreso (principalmente miembros de Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente); y el financiamiento de centros de pensamiento que contribuyen a solidificar el ideario proempresarial. En línea con esta lectura, Atria, Durán y Ramírez (2021) sostienen que existe una renuencia de las élites a pagar impuestos, lo que conduce a una estructura tributaria regresiva que es reforzada mediante incentivos fiscales orientados a los grandes contribuyentes.

Para el caso peruano, el trabajo de Torres Cuzcano (2018) analiza el desempeño de los instrumentos recaudatorios implementados en el sector minero por los gobiernos que se sucedieron durante la etapa de bonanza. El autor sostiene, con base en Boadway y Keen (2013), que la escasa capacidad de retención de renta de las actividades ligadas a recursos no renovables se vincula con la influencia de las grandes empresas en el manejo de la economía. Durand (2015) refuerza la hipótesis de la existencia de una alianza enclaves extractivistas-Estado, lo que genera asimetrías de poder y “un doble ritmo de políticas públicas”, en el que son aprobadas con mayor facilidad las que benefician a los grandes inversores privados en detrimento de los trabajadores y el pueblo. La capacidad de las corporaciones extractivistas de moldear la política

económica y tributaria es, para Durand, uno de los principales indicadores de captura del Estado, fenómeno que estudia en torno al “paquetazo” fiscal y ambiental de 2016 y los casos de corrupción de Odebretch (2019b).

Si bien el estudio de la relación entre las élites económicas y la política es cada vez más recurrente en el ámbito sociológico, la centralidad del análisis en los sectores extractivistas, el foco en el carácter relacional, la comparación y la centralidad en la política fiscal y tributaria que se propone en esta investigación ofrecen una lectura novedosa.

Chile y Perú constituyen casos de continuidad neoliberal a nivel macroeconómico; presentan los indicadores de mayor concentración, extranjerización y reprimarización de sus economías a nivel regional en el período estudiado; mantuvieron y consolidaron convenios de estabilidad jurídica y tributaria para captar inversión extranjera heredados de sus experiencias autoritarias[2] e impulsaron políticas fiscales tendientes a favorecer a las áreas económicas impulsadas durante el pinochetismo y el fujimorismo.

La hipótesis de esta investigación es que desde la consolidación de un modelo de desarrollo neoextractivista[3] en Chile y Perú en el año 2000, se profundizaron los lazos entre las élites económicas vinculadas a estos sectores y los Estados. Si bien se reconoce la existencia de un poder económico cada vez más fuerte y relativamente más influyente que el poder político, se pretende demostrar que este estrechamiento se debió a la conjugación de dos procesos: la creciente incorporación de empresarios en las esferas de decisión política y la conveniencia de las autoridades gubernamentales contempladas en el período de expandir el extractivismo.

En este capítulo se sostiene que el establecimiento de convenios de estabilidad jurídica e invariabilidad tributaria durante los procesos de neoliberalización autoritaria permitió cimentar regímenes fiscales beneficiosos para estos sectores. Se

analizan para ello los convenios de estabilidad tributaria (CET) y la política fiscal, jurídica y económica aprobada en el período 2000-2022 que benefició a los grupos extractivistas de Chile y Perú como expresiones del poder de las élites económicas en la reproducción del modelo extractivista.

Para abordar estas relaciones, enmarcamos el análisis en la perspectiva de Göran Therborn (1979), quien analiza las formas de reproducción del poder de la clase dominante –relaciones económicas, políticas e ideológicas– mediante la intervención estatal.

Metodología

Para analizar la relación entre el Estado y las élites económicas ligadas a las actividades extractivistas de Chile y Perú entre el año 1970 y 2022, y la función de las políticas fiscales y económicas en el fortalecimiento de esta alianza, partimos de un enfoque sociohistórico comparado y utilizamos una combinación de técnicas de recolección tendientes a relevar datos cualitativos y cuantitativos.

Las políticas públicas constituyen un elemento metodológico sustancial para comprender la orientación ideológica de un gobierno, sus posibilidades reales de transformación de elementos estructurales y la adecuación de las economías dependientes de divisas internacionales a las cambiantes condiciones del mercado y la geopolítica imperante.

Los análisis clásicos, signados por la temporalidad de los períodos de gobierno, carecen de una lectura sociohistórica que permita establecer continuidades y cambios en una temporalidad mayor, siendo incapaces de visibilizar patrones de comportamiento e intentos de ruptura de esas estructuras. Así, este enfoque permite reconstruir las condiciones que condujeron al estrechamiento de las relaciones entre la política y el empresariado, identificando regularidades causales entre

ambas unidades nacionales y entre períodos de gobierno.

Mediante el análisis de los elementos sociohistóricos que permitieron cimentar el nuevo modelo extractivista desde sus experiencias autoritarias, podemos establecer regularidades causales (Skocpol, 1989) y señalar diferencias entre los casos nacionales analizados, además de identificar los elementos de mediana o larga duración que persisten en el presente ejerciendo algún condicionamiento (Ansaldi y Giordano, 2012).

El período de análisis contempla cuatro fases:

1. las reformas estructurales del Estado y las transformaciones fiscales y tributarias tendientes a lograr la "seguridad jurídica" necesaria para la atracción de inversión extranjera (1970/90-2000);
2. las políticas fiscales, tributarias y económicas durante el auge del superciclo (2001-2010);
3. la flexibilización tributaria y fiscal en la fase de agotamiento del superciclo (2011-2018);
4. la fase de contracción de la demanda internacional y los planes de recuperación económica en época de pandemia y crisis social (2019-2022).

En estas fases se produjeron reformas tributarias, fiscales y económicas que fortalecieron a estos sectores. Especialmente tras el agotamiento del superciclo, se observa una mayor imbricación de los intereses políticos y empresariales, expresada en la aprobación de decretos, leyes y regulaciones que les permitieron mayores márgenes de ganancia, mayor concentración y menor pago de impuestos.

Para reconstruir las transformaciones ocurridas desde 1970/1990 hasta el año 2022 puntualizando en las políticas públicas que beneficiaron a los sectores primario-exportadores por medio de las políticas fiscales y económicas, se explora una diversidad de fuentes: a. legislaciones; b. políticas públicas; c. indicadores de desempeño del sector primario-exportador en el

período analizado, haciendo énfasis en los sectores más importantes de cada país (para Chile, minería, forestal y salmonicultura; para Perú, minería, petróleo y gas); d. informes académicos; y e. memorias de los Bancos Centrales.

Desde el enfoque marxista propuesto por Göran Therborn (1979), este capítulo desarrolla un análisis de las formas de reproducción del poder de las élites económicas, lo que permite visibilizar cómo determinadas relaciones de producción son favorecidas mediante la intervención del Estado, "aun en el caso de que la clase explotadora (dominante) (…), no 'controle' el gobierno" (p. 162).

Para Therborn, los efectos de las intervenciones del Estado sobre las relaciones de producción existentes se pueden clasificar en cuatro tipos: 1. aumento, que se produce cuando un modo de producción se extiende o intensifica; 2. mantenimiento, que se refiere al proceso mediante el cual no sólo se aceptan dichas relaciones, sino que se proveen los recursos y se resuelven los conflictos que generan; 3. actuación en contra, que implica obstaculizar la reproducción de estas relaciones; y 4. destrucción, que hace referencia a los procesos mediante los cuales se abren espacios para la aparición de otras clases (pp. 173-193).

Particularmente para el caso de las élites económicas, Therborn afirma que el vínculo reproductivo entre el Estado y la economía "es un vínculo de interacción recíproca. La base económica condiciona a la superestructura política al intervenir en la reproducción del poder y el aparato del Estado" (p. 203). No obstante, dada la existencia de clases antagónicas, existen circunstancias históricas en las que "puede ser necesario llegar a concesiones y compromisos, en virtud de los cuales, por ejemplo, el Estado vaya contra la lógica de la acumulación de capital, pero sin destruirla" (p. 173). En dichas ocasiones, la mecánica de la reproducción impone ciertos mecanismos sancionatorios para que el proceso de reproducción no se

desvíe de su curso.

Este esquema analítico resulta útil para estudiar, desde el enfoque histórico propuesto, cómo fueron desplegándose estas relaciones entre las élites económicas y el Estado en Chile y Perú entre las décadas de 1970/90 y 2022, a través de la política económica y fiscal. En efecto, veremos cómo en ciertos períodos históricos donde la clase gobernante de signo ideológico contrario a la potenciación del poder de la clase dominante aprobó políticas públicas que obstaculizaron la reproducción del poder de estas élites, los propios mecanismos sancionatorios del sistema impidieron su desvío.

Resultados

1. La neoliberalización por vía autoritaria y la reconfiguración de la seguridad jurídica (1970/90-2000)

Las élites económicas que se beneficiaron del ciclo de crecimiento de los *commodities* y la reprimarización de la economía chilena y peruana nacieron o se reconfiguraron al calor de la transición del modelo sustitutivo a la valorización financiera operada durante la dictadura pinochetista y el fujimorismo. Fue durante este período que se implementaron las reformas estructurales que liberalizaron los sectores económicos estratégicos y se implementaron marcos normativos que permitieron la expansión gradual pero sostenida de la frontera extractiva.

Los convenios de estabilidad jurídica y tributaria constituyeron los principales instrumentos de gestión de la apertura económica que, junto con el programa de privatizaciones y la promoción a la inversión privada, lograron el objetivo de extranjerización de las economías latinoamericanas incentivado por el Consenso de Washington, en particular la recomendación séptima vinculada con la liberalización de las barreras a la inversión extranjera directa.

Estos contratos ocuparon un rol fundamental en la atracción de capitales extranjeros, lo que convirtió a estos países en plazas atractivas para los inversores.

Chile: los convenios de estabilidad jurídica y el estímulo a la inversión extranjera para actividades primarias

La privatización de las empresas estatales creadas por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) acompañaron el proceso de refundación del sector exportador que fortaleció la minería cuprífera en manos del Estado e implementó una diversificación de las exportaciones de los sectores maderero (papel y celulosa), pesquero (salmón) y frutícola (Pinto Rodríguez, 2003).

El programa de superación de la crisis de la deuda impuesto por el régimen militar a partir de 1985 se enfocó en estas exportaciones no mineras: entre 1985 y 1991 el 60% de las inversiones se orientó a manufacturas y a la industria forestal. El desarrollo del conglomerado forestal comenzó con la promulgación del Decreto Ley 701 de 1974, y el de la industria del salmón de cultivo, cuyas exportaciones pasaron de ser casi nulas a constituir el 1% del PBI nacional para 1998, convirtió a Chile a inicios del siglo XXI en el segundo exportador mundial, detrás de Noruega.

En este esquema, el Estado comenzó a ejercer un rol subsidiario que sólo sería protagónico en el caso de ciertas empresas monopólicas que no pudieran controlarse por medio del comercio exterior y las de carácter estratégico como la Gran Minería de Cobre. La década de 1990 se inauguró con un *boom* minero que se extendió hasta la crisis asiática de 1997. Este escenario propicio para las actividades extractivas consolidó la privatización de recursos naturales estratégicos, junto con la eliminación de barreras arancelarias para captar estos flujos de inversión.

La vigencia del Estatuto de Inversión Extranjera (DL 600 de 1974) fue el marco jurídico que permitió la captación de

flujos de capitales hacia estos sectores productivos, ofreciendo condiciones sumamente atractivas, especialmente para el sector minero, como la exención impositiva, el derecho a remesa de capitales y el congelamiento de las condiciones establecidas en los contratos por plazos de hasta quince años para minería, treinta para petróleo y cuarenta para el rubro energético (Nueva Minería y Energía, 2015). Este esquema significó el ingreso de casi el 80% de los inversores de este período (Orijuela Narváez, 2021).

Asimismo, la concentración económica de estos sectores fue posibilitada gracias a las reformas tributarias de 1975 y 1984. Mientras que la primera, junto con el programa de privatizaciones, se orientó a disminuir el gasto público y el alcance del Estado en el control de la economía, la de 1984 se centró en la reducción del impuesto a las ganancias corporativas, que constituyó un factor decisivo para la atracción de inversión privada de las décadas del ochenta y noventa (Vergara, 2010)[4].

Con el retorno a la democracia se abrió una nueva fase caracterizada por la continuidad de este modelo, aunque en un contexto de gradual apertura a la participación política. En esta fase, la captación de inversiones y el estímulo a las áreas económicas estratégicas se canalizó por medio de Acuerdos Comerciales Preferenciales con países de América Latina, Unión Europea y la región asiática (Hachette, 2001). Dichos acuerdos tenían el propósito de eliminar o reducir las barreras arancelarias y estimular el crecimiento de las exportaciones.

Perú: los convenios de estabilidad amparados constitucionalmente

En el caso peruano no hubo una diversificación de la canasta exportadora, sino que se profundizaron las actividades extractivas tradicionales, minería metálica y petróleo, junto con la expansión de estas actividades hacia zonas no convencionales. Mediante un conjunto de normativas, el fujimorismo sentó las bases del perfil primario-exportador,

liberalizado y extranjerizado de la economía que alcanzaría su cénit la década siguiente con el *boom* de los *commodities*.

Los regímenes de estabilidad jurídica ofrecieron un conjunto de garantías para atraer inversores, tales como "régimen tributario exclusivamente del impuesto a la renta; régimen de libre disponibilidad de divisas; derecho de libre remesa de utilidades, dividendos, capitales y otros ingresos; no discriminación; los regímenes de contratación de trabajadores" (Danós Odoñez, 2013: 263). En el sector minero, ya fuera para empresas nuevas o existentes, los convenios ofrecían, además, la libre comercialización de los productos y la estabilidad de todo el régimen tributario. En el sector de hidrocarburos, estos convenios podían fijarse entre el Estado y contratistas particulares. Estos contratos fueron incluidos en la Constitución (artículo 62) y alcanzaron una cantidad de 600 entre 1993 y 2001. Al poseer rango constitucional, no podían ser modificados legislativamente (Torres Cuzcano, 2018). Asimismo, el artículo 39 de la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (DL 757) introdujo estos convenios en la esfera del derecho privado como un contrato civil entre partes, por lo que el Estado no podía anularlos o modificarlos de manera unilateral. Este esquema de beneficios brindó a los inversores la seguridad jurídica que exigían para instalarse en el país (Orijuela Narváez, 2021).

El Decreto Ley N.° 662 de Promoción de las Inversiones Extranjeras (1991) facilitó la captación de IED y estableció la no discriminación entre inversores extranjeros y nacionales (*El Peruano*, 1991). La aprobación de la mencionada ley para el crecimiento de la inversión privada (DL N.° 757) y el DL N.° 674 de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado señalaron el fin de la intervención estatal en sectores claves del desarrollo productivo que habían sido apoyados y/o estatizados durante el velasquismo.

El estímulo a la inversión extranjera y su orientación hacia

el sector extractivo en el marco del *boom* minero que se produjo entre 1994 y 1997 vigorizaron la opción primario-exportadora. En un ciclo que demandaba mayor tecnificación para la explotación, grandes sumas de inversión y el fortalecimiento de un sector profundamente afectado por las consecuencias del conflicto armado interno y la depreciación del precio internacional de los minerales durante la década previa, sólo los grandes capitales extranjeros lograron consolidarse. En el caso de la minería, la totalidad de las empresas fueron adquiridas por capitales extranjeros.

Otros mecanismos, como la Ley de Promoción de Inversiones para el sector minero (DL N.° 708) de 1991, a la que se sumó meses después (junio de1992), la Nueva Ley de Minería (Decreto Supremo 014-92) adecuaron el funcionamiento de este sector a las nuevas prerrogativas del mercado. El sector de hidrocarburos experimentó también transformaciones: la Ley Orgánica de Hidrocarburos (N.° 26.221) aprobada en 1993 promovía la libre competencia en el sector y creaba la empresa estatal de derecho privado Perúpetro en reemplazo de la estatal Petroperú. Los plazos de los contratos de exploración eran, según consta en el cuerpo legal, de hasta siete años, extensibles por tres años más, mientras que los plazos de explotación se extendían por hasta treinta años en el caso de petróleo crudo y de hasta cuarenta en el de gas natural.

Por su parte, la eliminación de la inalienabilidad e inembargabilidad de las tierras comunales indígenas a partir de la inserción de la cláusula de abandono que estableció la Constitución de 1993 (FIDH), la Ley de Tierras de 1995 (N.° 26.605) y el plan de ajuste fiscal con desembarco del FMI en Perú en ese mismo año (Dancourt, 1999) acompañaron el proceso de liberalización de las tierras amazónicas y el desplazamiento forzado de las comunidades cercanas a los centros mineros que ya había comenzado con la Ley de Minería

de 1992 (Lust, 2014b).

2. Política fiscal en tiempos de bonanza (2001-2010)

La institucionalidad fiscal se robusteció relativamente durante los años de crecimiento del superciclo gracias a los ingresos constantes de divisas, con lo que se logró incluso limitados intentos de redistribución de la renta a las zonas productoras. Ambos países consiguieron mitigar el impacto de la crisis capitalista mundial de 2008 mediante políticas contracíclicas sostenidas en las reservas alcanzadas en esta fase e incluso sostuvieron programas de transferencia monetaria condicionada orientadas a disminuir los índices de pobreza e indigencia y acrecentar los niveles de escolarización.

Para incrementar la potencialidad de ambos países de constituirse en plazas de inversiones atractivas para el capital privado transnacional en un contexto de emergencia de nuevos mercados de demanda de los recursos primarios latinoamericanos (China, Rusia) y el comienzo de un superciclo de crecimiento sostenido de los precios internacionales de los *commodities* (2002/2003 hasta 2013/2014), los Estados centrales implementaron incentivos fiscales y económicos novedosos, al mismo tiempo que consolidaron herramientas existentes. En esta fase se conjugaron mecanismos de política fiscal y económica con una estrategia de securitización que permitió blindar el modelo frente a las manifestaciones de oposición, principalmente expresada en comunidades indígenas y campesinas.

Chile: reducción impositiva y concentración económica de los sectores extractivistas

En Chile, fue durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) que inició el superciclo de *commodities*, que benefició las tres principales áreas económicas estratégicas impulsadas por el pinochetismo: la minería metálica, el sector forestal y la industria del salmón. Lagos amplió los acuerdos comerciales con mercados internacionales tradicionales y no

convencionales, que selló mediante la firma de Tratados de Libre Comercio (Unión Europa en 2002, Estados Unidos en 2003, Corea del Sur en 2004 y China en 2005), siendo el gigante asiático el de mayor penetración al convertirse en el principal destino de las exportaciones chilenas (Quezada, 2010).

En el año 2005 impulsó la ley de *royalty* minero (N.° 20.026) con el objetivo de incrementar la tributación de las empresas extranjeras ubicadas en la gran minería, que hasta entonces estaban exentas de este impuesto específico. Sin embargo, la legislación no tuvo un impacto positivo en el incremento de la tributación, sino que incluso generó su disminución. Estas empresas estaban suscriptas a contratos de invariabilidad tributaria (DL 600) que imponían un impuesto adicional a la renta de 42%. La modificación, si bien exigió su renuncia a las cláusulas de invariabilidad, impuso el pago del impuesto adicional general de la Ley de Renta de un 35% y un 4% de impuesto específico a la minería, lo que redujo el total tributado. Además, el proyecto incorporó una nueva cláusula de invariabilidad por quince años (Alcayaga, 2005).

Respecto al sector pesquero, en 2002 se aprobó la "Ley corta de Pesca" (N.° 19.849), que profundizó la concentración del sector en unos pocos competidores, y así benefició a los cinco grupos económicos que ya contaban con un 80% de las cuotas totales de explotación a nivel industrial, a los que eximió de pagar derechos de explotación (Cademartori, 2007). La exportación de salmón representó en el año 2006 el 3.8% de las exportaciones totales del país. Este sector exhibía altos niveles de concentración en cinco grupos económicos (Marine Harvest, Aqua Chile, Mainstream, Camanchaca y Salmones Multiexport) que controlaban el 55.6% de las exportaciones totales de salmón y sus derivados (Durán y Kremerman, 2008).

El sector forestal fue el tercer gran ganador de esta fase. Desde que se lo privatizó, son tres los grupos empresariales que

concentran la producción: Arauco, CMPC y Masisa, que participan en toda la cadena de producción y comercialización (Frêne Conget y Núñez Ávila, 2010).

Durante el gobierno de Michelle Bachelet que sucedió en el cargo a Lagos para el período 2006-2010, el posicionamiento de los productos exportables y su desempeño en el mercado internacional se mantuvo invariable, ocupando el cobre el primer lugar como producto de exportación, pasando de 40.41% en el año 2005 a 50.49% en el año 2009, mientras que el segundo producto de exportación fue el salmón (4.17%) y el tercero la celulosa (3.5%) (Cortés, 2012).

La Ley General de Pesca y Acuicultura (Ley N.° 20.434) fue modificada durante su gobierno, en pos de ajustar la normativa a la readecuación del modelo productivo salmonero frente a las nuevas condiciones impuestas por la crisis de la industria entre 2007 y 2010. Mediante estas modificaciones se dispuso una reorganización territorial basada en una definición de Áreas Aptas para la Acuicultura.

Para el sector forestal también se dispuso una nueva normativa, la Ley N.° 20.283 de 2008, orientada a recuperar las especies nativas frente al avance de las especies exóticas, si bien por la propia concentración del sector no tuvo impactos significativos, principalmente por representar el papel y la celulosa el 47% de las exportaciones del sector (INFOR, 2008).

Perú: vigencia de la estabilidad jurídica y declaración de interés público de la inversión privada para los grandes grupos extractivistas concentrados

El gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) inició un proceso de recuperación económica gracias al buen desempeño en los mercados internacionales de las exportaciones de minería metálica, que fue el principal motor de esta fase de crecimiento: entre 2000 y 2004, la producción de cobre creció en un 97.8%, la de oro un 46% y la de plata un 36.6%. En el año 2006, la cotización internacional de los minerales se incrementó, incluso, a una velocidad mayor, alcanzando un

crecimiento de 100% para el cobre y la plata, de 200% para el zinc y de 50% para el oro (Glave y Kuramoto, 2007).

El petróleo, por su parte, luego de sufrir una importante caída entre 1995 y 2004 comenzó un ciclo ascendente y el gas natural alcanzó el más alto nivel de producción en 2004 con el comienzo de la explotación del yacimiento Camisea, que logró un aumento del 64% entre 2003 y 2004.

Para retener la renta proveniente de la actividad minera, el gobierno de Toledo dispuso en el año 2002 la nueva Ley de Canon (N.° 27.506) que incrementó el porcentaje para su redistribución a nivel local y regional. La nueva normativa establecía que este aporte también alcanzaría a las actividades gasíferas, pesqueras, hidroenergéticas y forestales, mientras que el canon y sobrecanon petrolero sería definido por cada departamento. Las demoras en efectuar los pagos frente al ente recaudador (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria), así como el tiempo transcurrido entre que las empresas recuperaban su monto inicial declarado y comenzaban a tributar, generaron controversias en torno a su verdadera eficacia (Glave y Kuramoto, 2007).

En 2004 se reglamentó una nueva normativa, la Ley de Regalías Mineras (N.° 28.258) aplicable a proyectos nuevos. Esta contraprestación económica que las empresas debían pagarle al Estado por la explotación de los suelos, si bien determinaba que las compañías con mayores ventas debían tributar más, no fueron pagadas por las empresas de la gran minería, dado que se ampararon en los contratos de estabilidad jurídica. La vigencia de estos convenios, sumada a la excesiva demora de las transferencias, funcionó para blindar las grandes ganancias de las compañías mediante una muy marginal aportación al fisco nacional (Danós Odoñez, 2013; Torres Cuzcano, 2018).

La reprimarización de la economía experimentó un recrudecimiento durante la segunda presidencia de Alan García

(2006-2011). El desempeño de las actividades extractivas continuó siendo positivo, con algunos signos de estancamiento hacia 2009 por los impactos de la crisis capitalista mundial de 2008. El incremento de conflictos socioambientales en torno a las actividades extractivistas y en especial la minería, condujo a la aprobación del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, un aporte voluntario de las empresas mineras para mejorar los sectores aledaños a las zonas de explotación. Sin embargo, no todas las empresas acordaron realizar este aporte y entre las que sí lo hicieron durante los cinco años que se extendió el programa, sólo el 80.7% "fue efectuado por siete empresas que contaban con CET y por ende no pagaban regalías mineras" (Torres Cuzcano, 2018: 160). La vigencia de contratos de estabilidad tributaria y el rechazo del gobierno de introducir un impuesto a las sobreganancias visibilizaban la intención de beneficiar a estos sectores.

Otro instrumento de política tendiente a favorecer a las actividades primarias en zonas de conflictos fue la declaración de interés público de la inversión privada en actividades mineras en zonas como Piura (Decreto Supremo del Ministerio de Defensa 024-2008-DE de 2008), donde una compañía recientemente adquirida por capitales chinos tenía más de treinta concesiones. Algo similar ocurrió con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en 2009 (cuyas tratativas iniciaron en el gobierno de Toledo), que implicó un centenar de modificaciones legislativas tendientes a facilitar la explotación de la selva amazónica por parte de sectores forestales, mineros y energéticos.

El conjunto de decretos que acompañó la adecuación a este TLC incluía la entrega de territorios de comunidades indígenas a proyectos de gas y petróleo de compañías extranjeras, que se profundizó notoriamente entre los gobiernos de Toledo y García (de un 13-15% a un 70-75% según Bebbington, 2011). En este marco se aprobó también el DL 994 referido a la

promoción de la inversión privada para proyectos agrícolas en tierras comunales, el DL 1064 que ignoraba la consulta previa dado el carácter de urgencia de la necesidad de aprovechar las tierras para uso agrario (FIDH, 2009), el DL 1079 que disponía las áreas naturales protegidas para el uso de los recursos renovables y no renovables, el DL 1090 que redujo el alcance de patrimonio forestal para disponer de bosques para su explotación y los DL 1015 y 1073 que imponían lógicas de parcelación y propiedad individual sobre los territorios comunales (Morel Salman, 2014). En línea con el propósito de atraer más inversores extranjeros al país, en 2009 también se acordó un Tratado de Libre Comercio con China.

3. Agotamiento del superciclo y flexibilización tributaria (2011-2018)

Entre fines de 2010 y principios de 2011 comenzó la fase de desaceleración del superciclo que derivó en una marcada caída en 2014, la cual afectó principalmente el precio de los metales y los productos agrícolas, que acumularon bajas del 39% y el 29% respectivamente, así como al petróleo, cuyo precio sufrió una fuerte baja (60%) (CEPAL, 2015).

A partir de entonces, se desplegaron procesos tendientes a mejorar aún más la competitividad fiscal para lograr la atracción de inversiones[5], lo que profundizó la competencia entre países productores de materias primas, en el marco de gobiernos de derecha empresarial (Piñera, 2010-2014) y continuadores del neoliberalismo (Ollanta Humala, 2011-2016[6] y PPK, 2016-2018). En el caso de Chile, si bien el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) impulsó una Reforma Tributaria que intentó revertir estos esquemas heredados de la dictadura, no logró un impacto significativo en materia extractivista.

Chile: extensión de la invariabilidad tributaria, reducción impositiva y concentración de los grupos económicos extractivistas

Piñera consolidó y amplió los focos de renta de los sectores

privados, promoviendo el surgimiento de grupos empresariales en las áreas financiera y de obras públicas (Varas, 2014).

En relación con los sectores extractivistas, promovió una reforma de la ley de *royalty* minero (N.° 20.469) para retener un mayor excedente de la renta en pos de contribuir a la reconstrucción de las zonas dañadas por el terremoto de 2010, recentralizando las ganancias de la actividad en perjuicio de las zonas de explotación. La nueva legislación extendió los contratos de invariabilidad tributaria por ocho años más (de 2017, cuando debía finalizar el plazo según la Ley 20.026, a 2025) y ofreció una reducción de impuestos a las empresas que se incorporaran a este régimen. Esta modificación persiguió el objetivo de favorecer a las grandes empresas transnacionales mineras, prolongando la invariabilidad tributaria y evitando que la nueva invariabilidad se discutiera en plena campaña electoral de 2017 (Alcayaga, 2016). El sistema de incentivos a la inversión privada es, desde el pinochetismo, tan beneficioso para las corporaciones privadas que incluso la estatal Codelco genera mayores utilidades y tributos que las del sector privado (Alcayaga, 2016).

Además de la minería, continuando con las políticas de apoyo a las actividades económicas estratégicas planteadas por el pinochetismo, el primer gobierno de Piñera benefició al conglomerado forestal mediante el envío de un proyecto de prorrogación por veinte años más del Decreto Ley 701 (1974), que ofrecía excepciones tributarias y bonificaciones a los empresarios que quisieran volcarse a estas actividades. Esta prórroga fue aprobada durante la segunda presidencia de Michelle Bachelet.

El sector pesquero también obtuvo incentivos mediante la aprobación en 2013 de la nueva Ley de Pesca (N.° 20657) que garantizaba derechos de explotación a veinte años a los sectores industriales y estimulaba la participación de inversores extranjeros, lo que generó una sobreconcentración en los tres

grupos que controlaban el 76% de la actividad y perjudicó la pesca artesanal y de subsistencia. Dada la tendencia a la composición empresarial de este primer gabinete (Nercesian y Mendoza, 2021), la aprobación de la ley evidenció situaciones de colusión público-privada derivadas de la participación del ministro de Hacienda, Felipe Larraín, del directorio de Antar Chile, perteneciente al grupo Angelini, uno de los más importantes del país (energía, forestal y minería) (Varas, 2014).

El segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) impulsó la derogación del Estatuto de la Inversión Extranjera (DL N.° 600/74) en el marco del profundo proceso de Reforma Tributaria progresiva que fomentó. La Ley N.° 20.848[7], pese a su valor simbólico, no modificó las premisas de invariabilidad, estabilidad y protección de las inversiones (Poveda Bonilla, 2019) y, a pesar de establecer un nuevo marco para la inversión extranjera en el país, los derechos y obligaciones de aquellos contratos suscriptos antes del 1 de enero de 2016 fueron preservados (Orijuela Narváez, 2021).

Algo similar ocurrió con la elevación de la tasa de impuesto corporativa que incluyó la Reforma Tributaria: no tuvo un impacto significativo en los grandes conglomerados dado que éstos desarrollaron estrategias de reducción de la presión tributaria para adecuarse a la nueva normativa. En efecto, a pesar de esta reforma, “Chile continuaba siendo uno de los países con menores tasas de impuesto en la región” (Cornejo Saavedra y Villalobos Almarza, 2017), lo que no afectó su capacidad de atracción de IED.

El desempeño de las actividades extractivistas, particularmente la minería de cobre, continuó su tendencia a la baja durante buena parte del gobierno de Bachelet, en un contexto de caída de las cotizaciones internacionales de los precios de los *commodities*, menor flujo de demanda por el decrecimiento chino y la crisis europea y norteamericana (CEPAL, 2016). En el sector pesquero, la contaminación y el

vertido de desechos de salmón, además de la ampliación de las Áreas Aptas para el Cultivo (AAC) hacia zonas donde se desarrollaba la pesca artesanal de salmón por comunidades kawésqar y williche, paralizaron la actividad por varios meses y desataron conflictos socioambientales sin precedentes en la región.

Perú: reducción impositiva a las actividades extractivistas y flexibilización de la institucionalidad tributaria

En esta tercera fase, el gobierno de Ollanta Humala introdujo cambios a la política fiscal minera mediante un nuevo impuesto a la renta sobre la utilidad operativa, si bien sólo aportaron según este esquema las empresas que no tenían contratos de estabilidad jurídica (Torres Cuzcano, 2018).

Además, entre los años 2014 y 2015 emitió un conjunto de medidas para estimular la inversión extranjera y afrontar la etapa de agotamiento del superciclo mediante la reducción de impuestos (a la renta y a las ventas) a los sectores abocados a las actividades extractivistas, la flexibilización ambiental y la facilitación de la obtención de licencias mediante la simplificación de los trámites para la aprobación de proyectos (CEPAL, 2015).

La aprobación de la Ley N.° 30.230 flexibilizó la reglamentación ambiental y la Ley N.° 30.296 redujo la carga tributaria de las grandes empresas conquistadas durante la fase de auge, *so pretexto* de promover la reactivación económica. Estas leyes incorporaron la eximición de multas por incumplimiento de cláusulas ambientales o demandas de las comunidades indígenas, junto con la modificación del código tributario (DL N.° 1121) y la eliminación de la potestad de la SUNAT de investigar la evasión fiscal. Junto con estas legislaciones se aprobó la Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible (N.° 30.327), que facilitaba las inversiones, particularmente las ligadas a las actividades extractivistas (SERVINDI, 2016).

El impacto de estas legislaciones en la concentración económica y política de los grandes conglomerados, particularmente visible en el acuerdo con la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía para fijar las tasas impositivas de las principales industrias del país, condujo a situaciones de captura del poder político por parte de empresarios de sectores extractivistas (Durand, 2016).

El mandato de PPK (2016-2018) –interrumpido por las denuncias de corrupción enmarcadas en el caso Lava Jato– impulsó el estímulo a la inversión privada en actividades extractivistas mediante dos mecanismos: por un lado, la declaración de interés público de los proyectos de explotación, así como de las obras necesarias para su transporte y, por el otro, el establecimiento de un plan de reactivación económica cimentado en 112 decretos legislativos.

El primer mecanismo se implementó en 2016 con la declaración de interés público de proyectos de explotación petrolera en la selva amazónica (DL N.° 1292), que habilitó la expropiación de terrenos a comunidades campesinas y nativas ubicadas en la zona de explotación sin consulta previa ni estudio de impacto ambiental. Este mecanismo volvió a utilizarse en enero de 2018 mediante la declaración de interés nacional de la construcción de carreteras en zonas de frontera con Brasil (Ley N.° 30.723) a pesar de incluir territorio considerado como área protegida.

Para fines de 2018, el *ranking* del Banco Mundial *Doing Business* destacaba la facilidad de impuesto y la agilidad de permisos, licencias y créditos que el país ofrecía para los inversores privados (De Echave, 2018). Esto profundizó la flexibilización fiscal, debido a la persistencia de regímenes de estabilidad tributaria[8] para estos sectores, que desde la década de 1990 aportan relativamente poco al fisco por medio del pago de impuestos.

En línea con la visión anti Estado-intervencionista que se

consolidó mediante el discurso de la “tramitología”[9], el presidente Kuczynski eliminó el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) creado en el año 2000 para gestionar las inversiones, dado que se interpretaba que la ineficiencia de este órgano estatal generaba la traba de los proyectos, desestimando la conflictividad socioambiental y el descontento ciudadano en torno a la redistribución de la renta generada en estas actividades. Su reemplazo por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) se orientó a la necesidad de agilizar los tiempos de aprobación de proyectos de inversión pública en infraestructura y servicios.

4. Política fiscal regresiva, planes de emergencia y el peso de las élites extractivistas (2019-2022)

Esta cuarta fase se caracterizó inicialmente por el alza temporal de los precios internacionales de los *commodities* hacia 2018, explicada principalmente por el incremento del precio del petróleo (28%), metales (5%) y productos agrícolas (3%). Sin embargo, estos indicadores fueron gradualmente inferiores a los previos, lo que se conjugó en 2019 con una marcada desaceleración de la demanda mundial de materias primas (CEPAL, 2019) y que en 2020 empeoró con el cierre de fronteras por la pandemia de coronavirus. Asimismo, en esta fase, ambos países atravesaron impugnaciones al modelo neoliberal que tensionaron las bases del consenso.

Frente a la desaceleración del comercio internacional, los gobiernos de Chile y Perú implementaron una serie de medidas orientadas a sostener los índices de producción mediante planes de emergencia, incluso durante la fase de restricción a la circulación más estricta. La definición de las actividades extractivistas como esenciales y la continuidad operacional de las empresas fueron los dos elementos fundamentales de esta estrategia.

Chile: paquetes fiscales, reactivación económica y continuidad operacional de los sectores extractivistas

A la caída de los precios internacionales de las materias primas explicada principalmente por la reducción de la demanda china, se le añadieron dos sucesos que marcaron no sólo la segunda presidencia de Sebastián Piñera, sino la historia del país: el estallido social de 2019 y la crisis sociosanitaria por la pandemia de covid-19. Estos acontecimientos incidieron en la actividad macroeconómica exigiendo cambios de rumbo de la agenda presidencial.

Durante 2019, la caída en el volumen de las exportaciones y el precio del cobre, principal insumo de exportación chileno, no pudo ser compensada por el alza del volumen exportado de productos pesqueros, agrícolas y forestales (CEPAL, 2019). La impugnación neoliberal que constituyó la rebelión de octubre y la demanda de nuevas bases constitucionales para desechar la Constitución pinochetista fue interrumpida por el arribo del virus SARS-CoV-2.

En este escenario de triple crisis –social, económica, sanitaria–, el gobierno de Piñera emitió tres medidas de apoyo a las élites económicas. La primera fue el paquete fiscal de marzo de 2020 que significó, bajo el pretexto de la generación de empleos y la reactivación económica para enfrentar la disminución del comercio internacional, apoyos fiscales para las grandes empresas. Este paquete fiscal fue valorado positivamente por los gremios empresariales mineros, turísticos, comerciales y gastronómicos que, mediante sus órganos de difusión, pidieron al Congreso “aprobarlo con rapidez”[10]. La segunda medida fue el plan de reactivación de la economía lanzado en julio denominado “Paso a Paso Chile se recupera”, enfocado en cuatro pilares, dos de los cuales se orientaron directamente al beneficio empresarial: aumentar la inversión pública y privada, y agilizar y simplificar los permisos y la burocracia para atraer nuevos proyectos (Gobierno de Chile, 2020). La tercera medida se vincula con la continuidad operacional de las empresas. Ello fue posible

debido a que Piñera definió las actividades extractivistas (mineras, agroalimentarias, silvícolas) como esenciales y pospuso la imposición de cuarentenas estrictas para garantizar la continuidad del funcionamiento empresarial, lo que le permitió tener un buen desempeño en torno a la minería de cobre, cuya producción cerró sólo un 1% por debajo de los indicadores previos a la pandemia (Consejo Minero de Chile, 2021).

Perú: declaración de las actividades extractivistas como esenciales, continuidad operacional en pandemia y una reforma tributaria frustrada

En Perú, la desaceleración del crecimiento económico también se hizo visible durante el año 2019, principalmente por la caída de la demanda externa mencionada previamente y la reducción de los precios y el volumen de las exportaciones tradicionales, si bien hubo una expansión de la inversión privada en minería y construcción (CEPAL, 2019).

Mientras que en Chile el estallido social significó una profunda fractura del consenso neoliberal, en Perú se desplegaron dos procesos de impugnación a este modelo que se sumaron a la crisis sociosanitaria por covid-19: las movilizaciones ciudadanas de 2020 ante la destitución de Martín Vizcarra y las protestas masivas de fines de 2022 ante la destitución de Pedro Castillo, lo que abrió una situación de crisis orgánica.

Frente al cierre de fronteras en el marco de las restricciones por el coronavirus, el gobierno de Vizcarra tomó medidas similares a las de su contraparte chileno: declaró la minería como servicio esencial en marzo y, a pesar de disponer inicialmente el cese de operaciones de algunas mineras (abril-mayo), en julio el 90% de las empresas estaba funcionando normalmente (Viale, 2021).

El Plan Reactiva Perú, que se desplegó para garantizar la no interrupción del pago a empleados y proveedores, consistió en el otorgamiento de un conjunto de préstamos financieros a

tasas bajas de interés. A pesar de haber sido inicialmente pensado para pequeñas y medianas empresas que habían interrumpido su producción por las medidas de prevención, también fueron otorgados a aquellas que no dejaron de producir, como algunas corporaciones del sector madera y minería (Solis, 2020).

En 2021, durante la presidencia de Pedro Castillo (2021-2022), el ministro de Economía Pedro Francke envío al Congreso un proyecto de reforma financiera y tributaria, con especial énfasis en elevar los impuestos mineros. Sin embargo, tras la discusión parlamentaria, la cláusula referida al régimen impositivo para minería se había eliminado del proyecto de reforma. Los opositores al proyecto, así como los tanques de pensamiento del empresariado afirmaron que medidas como éstas generaban "inseguridad jurídica" a uno de los principales sectores estratégicos de la economía[11] y "un incentivo para que las grandes mineras busquen otros países donde invertir que sean más competitivos que el Perú"[12].

Discusión y conclusiones

Desde el enfoque sociohistórico y el método comparado establecimos regularidades causales entre los casos nacionales y entre períodos de gobierno de una misma unidad nacional, al mismo tiempo que señalamos las diferentes modalidades de aplicación de estas políticas fiscales, tributarias y económicas en cada país, en administraciones de diverso signo ideológico. Esta diversidad de modalidades responde a la persistencia de elementos estructurales, tales como el acumulado histórico de poder de las élites económicas, la debilidad o fortaleza de las instituciones estatales y el nivel de cooptación de las instituciones políticas por la ideología promercado.

De un modo similar, el enfoque sociohistórico permitió identificar elementos estructurales en ambos casos, los contratos de estabilidad tributaria establecidos durante los

procesos de neoliberalización autoritaria, que configuraron las condiciones de posibilidad del actual orden económico, tributario y fiscal, y así echó luz sobre la discusión de la incidencia de las élites económicas en la política y las formas de reproducción del poder desde un enfoque histórico-relacional.

Las transformaciones ocurridas en el período 1973-1990 en Chile y 1990-2000 en Perú establecieron las condiciones económicas y jurídicas que posibilitaron el siguiente ciclo primario exportador. Los convenios de estabilidad tributaria, implementados en virtud de las recomendaciones del Consenso de Washington, configuraron las bases requeridas para la atracción del capital transnacional hacia los sectores extractivistas. Mediante la consolidación de regímenes de seguridad jurídica que aseguraron a estos capitales términos competitivos extraordinarios, cimentaron regímenes fiscales y tributarios regresivos, con escasa capacidad redistributiva. Chile fue el primer país de la región en implementar estos mecanismos, seguido por Perú.

Así, en esta primera etapa, durante la dictadura pinochetista se estimuló la inversión orientada a fortalecer los sectores cuprífero, forestal y pesquero mediante el Estatuto de Inversión Extranjera que aseguró condiciones extraordinariamente atractivas para los inversores. Estas condiciones se blindaron mediante convenios de estabilidad jurídica por plazos de hasta cuarenta años que, sumados a las reformas tributarias, el esquema de privatizaciones y el rol subsidiario del Estado en el manejo de la economía, configuraron un escenario propicio para la concentración vertical y horizontal de los sectores extractivistas. En Perú, durante la primera fase que se desarrolla en la década de 1990 no se diversificó, como en Chile, la canasta exportadora, sino que se consolidaron las actividades minera y petrolera mediante regímenes de estabilidad jurídica similares a los

establecidos en Chile. Una diferencia sustancial entre estos regímenes tributarios beneficiosos para los inversores extranjeros es que, en el caso peruano, adquirieron rango constitucional, por lo que no podían ser modificados legislativamente. Asimismo, su inclusión en el ámbito del derecho privado inhibió la intervención estatal, cuyo rol fue, además, reconfigurado en esta etapa, dado que abandonó su función intervencionista en sectores claves del desarrollo productivo que había estatizado el velasquismo. Además, en el área de minería en particular, mientras que las medidas favorecieron a las élites locales e internacionales indistintamente en el caso chileno, en el peruano beneficiaron casi exclusivamente a las inversiones extranjeras.

La política fiscal y económica que fundó las bases de este estímulo a la IED en el período 2000-2022 beneficiando a las élites económicas concentradas en estos sectores expresan la fortaleza de las relaciones Estado-élites, y configuran, en ocasiones, situaciones de captura de las decisiones políticas. Así, si bien durante la segunda fase de nuestro análisis, en pleno auge de los precios internacionales de los *commodities*, se crearon herramientas para retener más renta proveniente de estas actividades –particularmente minera–, la vigencia de contratos de estabilidad jurídica y tributaria, junto con la aprobación de nuevas políticas económicas y cláusulas especiales para estimular su producción, impulsaron una mayor concentración de estos sectores en los mismos grupos económicos, y una gradual colonización del aparato estatal.

En Chile, durante la segunda fase, que ubicamos durante el auge del superciclo de *commodities*, los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet implementaron mecanismos de captación de mayor renta mediante la modificación de los instrumentos tributarios que, en la práctica, no tuvieron el impacto esperado por dos elementos consolidados en la fase previa: la vigencia de los convenios de estabilidad tributaria y

la concentración de los sectores en pocas empresas. En Perú, Toledo también dispuso modificaciones a la Ley de Canon minero para retener una porción mayor de la renta y redistribuirla hacia las zonas de explotación, además de reglamentar una nueva Ley de Regalías aplicable a proyectos nuevos. Sin embargo, las demoras generadas en la redistribución de la renta proveniente de las actividades primarias a las comunidades adyacentes a las zonas de explotación, la continuidad de la estabilidad tributaria de las grandes empresas surgidas en el período fujimorista y la declaración de interés público de las inversiones en zonas de interés para la ampliación de la frontera extractiva constituyen los principales elementos que evidencian la forma de reproducción del poder de las élites extractivistas.

En la fase de agotamiento del superciclo se profundizó la competencia entre los países productores, que desplegaron mecanismos de mejora de la competitividad fiscal para atraer IED a los sectores extractivistas. En Chile, este proceso se viabilizó mediante la incorporación en el aparato estatal de integrantes de la derecha empresarial, quienes extendieron los beneficios de invariabilidad tributaria y reducción impositiva, lo cual generó mayores niveles de concentración económica en unos pocos grupos. Si bien el segundo gobierno de Bachelet intentó, mediante una profunda Reforma Tributaria, modificar los indicadores de redistribución, la extensión de los CET que Lagos y Piñera les habían otorgado y el estímulo a la actividad primaria en una fase de contracción de la demanda mundial no lograron los objetivos esperados. En una línea similar, elevó la tasa impositiva de las corporaciones, a pesar de lo cual los grandes grupos económicos desarrollaron estrategias de adecuación a la nueva normativa sin incrementar la presión tributaria. En Perú, el gobierno de Ollanta Humala introdujo cambios a la política fiscal minera que no tuvieron incidencia sobre las grandes empresas concentradas que se ampararon en

sus CET. Asimismo, su plan de estímulo a la IED operó mediante la flexibilización ambiental y social, profundizando los indicadores de concentración de las industrias extractivas, los que empeoraron durante el breve mandato de PPK, quien viabilizó estos procesos mediante la declaración de interés público de los proyectos de explotación y la flexibilización de la capacidad fiscalizadora de la evasión fiscal.

La flexibilización fiscal y tributaria, la implementación de reformas regresivas o el freno a las reformas progresivas fueron, junto con los planes de reactivación económica de emergencia, los principales elementos de política pública que implementaron los gobiernos de ambos países para brindar confianza a los inversores nacionales y extranjeros durante la cuarta fase de nuestro análisis, en un contexto de contracción de la demanda mundial por el agotamiento del ciclo y el posterior cierre de los mercados por el virus SARS-CoV-2. Los gobiernos de Piñera y Vizcarra implementaron políticas similares para beneficiar a los sectores extractivistas durante el período de restricción a la circulación, mediante la continuidad de operaciones de estas actividades y el establecimiento de paquetes fiscales que beneficiaron a los grupos concentrados. Ambos países, convulsionados por sendas crisis sociales, políticas y sanitarias, implementaron paquetes de estímulo a la actividad económica y reducción fiscal. Sin embargo, estos beneficios alcanzaron en igual medida a los grupos concentrados. En la segunda presidencia de Piñera se establecieron tres medidas de apoyo a las élites económicas: paquetes de ayuda fiscal, planes de reactivación económica con fuerte impulso de la inversión pública y privada, y la continuidad operacional de las empresas durante el período de aislamiento social, preventivo y obligatorio mediante su establecimiento como actividades esenciales. En el caso peruano, durante la presidencia de Vizcarra se implementaron medidas tendientes a reforzar a la golpeada pequeña y mediana

empresa que paralizó sus actividades durante buena parte del ASPO. Sin embargo, estos préstamos y exenciones impositivas alcanzaron también a aquellas empresas que no dejaron de producir, como algunas corporaciones del sector madera y minería. Asimismo, durante la presidencia de Castillo se frustró un proyecto de reforma financiera y tributaria que proponía elevar los impuestos mineros bajo el pretexto de proteger la "seguridad jurídica" que los inversores necesitan.

A partir de esta reconstrucción, exploramos la hipótesis de que la política fiscal constituye un instrumento de poder de las élites económicas ligadas al modelo extractivista. Esto evidencia una situación gradual de captura de la política fiscal por parte de las élites económicas, lo que explica las dificultades que enfrentaron ciertos proyectos de reforma progresiva de la institucionalidad tributaria.

El enfoque de Therborn nos permitió dar cuenta, asimismo, de los efectos de las diversas formas de intervención de los Estados en la política económica y fiscal para, principalmente, potenciar y mantener y, en algunas ocasiones extraordinarias, obstaculizar la reproducción del poder de la clase dominante. Incluso en aquellos escenarios en los que se propusieron políticas fiscales progresivas (como ocurrió en la segunda administración de Bachelet con la Reforma Tributaria), la vigencia y/o extensión de los convenios de estabilidad jurídica, la presión de los conglomerados extractivistas, la obstaculización de reformas progresivas (como en la administración de Castillo), funcionaron a modo de mecanismos sancionatorios que impidieron el desvío del curso de la reproducción de su dominación.

Finalmente, si bien constituye una sospecha que deberá ser sometida a corroboración en futuros trabajos, el sistema de selección de dirigentes políticos (formatos de representación) mediante el cual la clase dominante consigue que sus posiciones económicas, políticas e ideológicas sean

representadas (elemento fundamental en el esquema analítico de Therborn), desempeñó un papel importante en la predominancia de los efectos de potenciación y mantenimiento de las relaciones de producción que le dieron sustento a las élites extractivistas de Chile y Perú en el período estudiado.

Referencias bibliográficas

Alarco, G. (2012). Planeamiento débil y captura del Estado. En Toche Medrano (ed.). *Perú hoy: la gran continuidad*. Desco.

Alcayaga, J. (2005). La paradoja del royalty. *El Ciudadano*. https://bit.ly/3JvLVqE.

Alcayaga, J. (2016). Ley de royalty bajo la lupa: el beneficio para las grandes transnacionales en cifras. *El Desconcierto*.

Alcayaga, J. (2019). Sobre Ley de Royalty: Mineras privadas se llevaron de Chile desde 1990 hasta 2016 más de 700 mil millones de dólares y solo pagaron 33 mil millones de dólares en impuestos. https://bit.ly/46tZd0B.

Ansaldi, W. y Giordano, V. (2012). *América Latina, la construcción del orden*. Tomo I. Ariel.

Aquino, M. y Rochabrun, M. (2021). Gobierno de Perú insistirá en reforma tributaria tras aprobación acotada de Congreso. *Infobae*. https://bit.ly/3JAZjdg.

Atria, J.; Amenábar, J.; Sánchez, J.; Castillo, J. C. y Cociña, M. (2017). Investigando a la élite económica: Lecciones y desafíos a partir del caso de Chile. *Revista Cuhso, 2* (27).

Atria, J.; Durán, J. y Ramírez, S. (2021). Relutantes a pagar? Elites econômicas e desempenho do Estado no Chile. *Pléyade*, (28).

Bebbington, A. (2011). *Social conflict, economic development and extractive industry: evidence from South America*. Routledge.

Bruckmann, M. (2012). *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*. Instituto de Pesquisa Económica Aplicada-IPEA.

Cañete, R. (2018). *Democracias capturadas. Mecanismos de*

captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017). OXFAM-CLACSO.

CEPAL (2015). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe.* https://bit.ly/3PsTXTn.

CEPAL (2018). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe.* https://bit.ly/3JyEwGZ.

CEPAL (2019). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe.*https://bit.ly/44lDJkU.

Cornejo Saavedra, E. y Villalobos Almarza, V. (2017). Reforma tributaria de 2014 y efecto en el mercado bursátil chileno. *Revista Academia y Negocios, 2*(2), 53-72.

Cortés, A. (2012). La reprimarización del modelo de desarrollo chileno. *Oikos 11* (1).

Cotler, J. y Grompone, R. (2000). *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. IEP.

Dancourt, O. (1999). Reforma neoliberal y política macroeconómica en el Perú. *Revista de la CEPAL*, (67).

Danós Odoñez, J. (2013). Los convenios de estabilidad jurídica o también denominados contratos leyes en el Perú. *Revista Ius et Veritas*, (46), 258-269.

De Echave, J. (2018). *Diez años de minería en el Perú. 2008-2017*. CooperAcción.

Delamaza, G. (2019). Consecuencias políticas de los conflictos socio-territoriales. Hacia una conceptualización pertinente. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (37), 139-160.

Durán, G. y Kremerman, M. (2008). *Informe Industria del salmón, Cuadernos de Investigación N.° 5*. Fundación Sol.

Durand, F. (2004). *El poder incierto. Trayectoria económica y política del empresariado peruano*. Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Durand, F. (2015). *Poder político y gobierno minero*. CooperAccion.

Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado*.

OXFAM.
Durand, F. (2019a). La captura corporativa del Estado en América Latina. *trAndeS Working Paper Series 8*.
Durand, F. (2019b). *Odebrecht, la empresa que capturaba gobiernos*. PUCP-Oxfam.
Fairfield, T. (2015). *Riqueza privada e ingresos públicos en América Latina. El poder empresarial y la política tributaria*. Cambridge University Press.
Fazzio Rigazzi, H. (2011). *Un país gobernado por uno de sus dueños*. LOM Ediciones.
Frêne Conget y Núñez Ávila (2010). Hacia un nuevo Modelo Forestal en Chile. *Revista Bosque Nativo*, (47), 25-35.
Glave, M. y Kuramoto, J. (2007). *La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta saber*. GRADE.
Hachette, D. (2001). La reforma comercial. En *La transformación económica de Chile*. Centro de Estudios Públicos-CEP.
Joignant, A. y Güell, P. (2011). *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)*. Universidad Diego Portales.
Lust, J. (2014b). La minería en el Perú: las comunidades indígenas y campesinas frente al gobierno y el capital transnacional minero. *Minga, 2* (2), 27-58.
Maillet, A.; González-Bustamante, B. y Olivares, A. (2016). *¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)*. PNUD.
Merino, R. (2018). *El poder de la ley o la ley del poder. Gobernanza y legalidad tecnocrática en el Perú neoliberal: el caso de las APPs*. OXFAM-CLACSO.
Mendoza, M. (2021a). *Un enemigo para un modelo económico. La criminalización de la protesta antiextractivista en Chile y Perú durante el boom y caída del superciclo de commodities (2000-2018)*. El Colectivo. https://bit.ly/430H5sf.
Mendoza, M. (2021b). Extractivismo, pandemia y

profundización de las desigualdades: flexibilización socioambiental y afectación de las comunidades indígenas y campesinas de Chile y Perú. *Ecología Política*, (62).

Mendoza, M. (2022b). Criminalización de la protesta antiextractivista y militarización de zonas geoestratégicas de Chile y Perú (2000-2021). En Ouviña, H.; Bautista Bautista, S. C. y Durand Guevara, A. (coords.) (2022). *El Estado en debate: Estados, guerra y militarización N.° 1*, CLACSO, Boletines de Grupos de Trabajo.

Mining Press (2020). *Piñera lanzó un nuevo plan de estímulo económico. La valoración empresarial*. https://bit.ly/44l0N33.

Morel Salman, J. (2014). De una a muchas Amazonías: los discursos sobre "la selva" (1963-2012). En Barrantes, R. y Glave, M. (eds.). *Amazonía peruana y desarrollo económico*. IEP-GRADE.

Nercesian, I. (2020). *Presidentes empresarios y Estados capturados. América Latina en el Siglo XXI*. Teseo.

Nercesian, I. y Mendoza, M. (2021). Empresariado y poder político: PPK y Piñera (2010-2018). Revista Mexicana de Sociología, *Universidad Autónoma de México 83* (1).

Orijuela Narváez, M. (2021). *Colombia, Chile y Perú frente a los contratos de estabilidad jurídica*. Tesis de Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Tributario. Universidad Externado de Colombia.

OXFAM (2018). *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder. Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad*. OXFAM.

Pinto Rodríguez, J. (2003). *La formación del estado y la nación, y el pueblo mapuche: de la inclusión a la exclusión*. Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.

Quezada, A. (2010). Inserción internacional de Chile en la Post-guerra fría. Concertación política e integración económico-comercial; dos ejes conceptuales de la política exterior en el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006). *Revista Enfoques:*

Ciencia Política y Administración Pública, *VIII* (13), 119-134. Universidad Central de Santiago de Chile.

Skocpol, T. (1989). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta 50*.

Solis, D. (2020). Reactiva Perú solo beneficia a los mismos ricos de siempre. *La Izquierda diario*. https://bit.ly/42ZqhSI.

Svampa, M. (2013). Consenso de los *commodities* y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, (244).

Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Bielefeld University Press.

SERVINDI (2016). *El mundo indígena 2016. Informe Perú.* Separata N.° 13. Lima: Servicios en Comunicación Intercultural Servindi.

Távara, J. (2004). *Captura del Estado, persistencia de la corrupción y desafíos a la democracia*. Casa Sur.

Therborn, G. (1979). *¿Cómo domina la clase dominante?: aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*. Siglo XXI.

Thorp, R. y Zevallos, G. (2001). Las políticas económicas del régimen de Fujimori. *Economía PUCP*, 47.

Torres Cuzcano, V. (2014). Grupos económicos y bonanza minera en el Perú. *Apuntes 41* (75).

Torres Cuzcano, V. (2018). Política fiscal en el sector minero en un contexto de ganancias extraordinarias: el caso del Perú 2000-2016, *Cuadernos de Formación, 22.*

Varas, A. (2014). *El gobierno de Piñera (2010-2014)*. Catalonia.

Vásquez Huamán, E. (2000). *Estrategias del poder. Grupos económicos en el Perú*. UP.

Vergara, R. (2010). Taxation and private investment: evidence for Chile. *Applied Economics, 42* (6), 717-725.

Viale, C. (2021). *Perú: Evaluación actualizada del impacto de la pandemia del coronavirus en el sector extractivo y la gobernanza*

de los recursos naturales. *Natural Resource Governance Institute*. https://bit.ly/3NQhyh8.

Villegas, M. C. (01/11/2021). ¿La reforma tributaria de Francke la hizo Castillo? *El Comercio*. https://bit.ly/44g0wz3.

---

1. Doctora en Ciencias Sociales, socióloga y profesora de Enseñanza Secundaria, Normal y Especial en Sociología por la UBA. Magíster en Comunicación y Creación Cultural por la Fundación Walter Benjamin. Becaria posdoctoral de CONICET con sede en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe. Profesora en la UBA (grado y posgrado), la Universidad de Palermo (posgrado) y la Universidad del Museo Social Argentino (posgrado).
2. Chile fue el primero, seguido por Perú.
3. Por neoextractivismo se entiende la fase iniciada a principios de siglo que, a partir del superciclo de *commodities*, inició una reconfiguración del rol de los países latinoamericanos en el escenario internacional basado en la reactualización de su rol como proveedora de materias primas para el mercado mundial. Si bien guarda relación con el extractivismo histórico, presentó un conjunto de novedades. En primer lugar, el surgimiento de nuevos mercados, como China y Rusia, que significaron ingentes demandas de materias primas y el ingreso sostenido de flujos de inversión. La expansión de la frontera extractiva hacia zonas consideradas hasta entonces como improductivas (Svampa, 2013), la gran escala de los emprendimientos (Svampa, 2019), la *commoditización* de los bienes primarios (Bruckmann, 2012), el consenso regional en torno a este modelo de desarrollo como el único posible y el rol del Estado como articulador de las dinámicas de esta fase de acumulación fueron otras de sus características novedosas.
4. Citado en Cornejo Saavedra y Villalobos Almarza (2017).
5. La competencia fiscal o "carrera hacia el fondo" (*race to the bottom*) involucra los procesos de flexibilización fiscal y tributaria intraestatales o entre compañías o países para atraer inversiones.
6. Cabe señalar que, en el marco de la campaña presidencial de 2011, Ollanta Humala asumió la representación del "giro a la izquierda", con propuestas de transformación del modelo económico en pos de beneficiar a las comunidades afectadas por las actividades extractivistas. Sin embargo, la implementación de "paquetazos" fiscales y ambientales que beneficiaron a estos sectores evidenciaron la continuidad de su gobierno con el modelo neoliberal.
7. Un elemento importante es que esta normativa estableció que a partir del 1 de enero de 2020 no se firmarían más contratos de estabilidad jurídica.
8. Hasta el año 2012, solamente el 54% de las empresas mineras activas en Perú pagaba regalías (Programa Democracia y Transformación Global, 2013).
9. Discurso que, gracias a su difusión por parte de funcionarios y empresarios, amalgamó el funcionamiento "deficiente" del Estado con una excesiva "tramitología" que debía superarse para promover las inversiones.
10. Sociedad Nacional de Minería, Confederación de la Producción y del Comercio, Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismos, Cámara Chilena de la Construcción, Cámara de Comercio de Santiago (Mining

Press, 2020).

11. El legislador de Podemos Perú, Carlos Anderson, sostuvo ante la prensa que la reforma generaba inseguridad jurídica al sector que es “responsable del 60% de las exportaciones” (Aquino y Rochabrun, 2021).

12. María Cecilia Villegas, CEO de Capitalismo Consciente, pro empresa privada.

Élites y poder político en México en la coyuntura de crisis (2020-2022)[1]

Inés Nercesian[2]

Introducción

El sistema tributario de México es débil y posee una frágil estructura institucional. Es el quinto país que menos recauda de América Latina, con un número que alcanza apenas el 16,5% como porcentaje del PIB, según datos de la OCDE y la CEPAL, siendo superado sólo por Panamá, Paraguay, República Dominicana y Guatemala. Y si se toma en cuenta su nivel de desarrollo, la presión tributaria es menos de la mitad de la recaudación potencial (Jiménez *et al.*, 2010). Tiene un promedio histórico que creció progresivamente de 12,5% en 1990 a 16,5% para 2019 con relación al PBI (López & Vence, 2021; OCDE, 2021), sin embargo, continúa siendo un número inferior a la mitad de la media de los países de la OCDE (34,3%) o de la Unión Europea (40,3%). Incluso, es inferior a la media de los países del área de América Latina y el Caribe (23,1%), y, sobre todo, de países comparables como Brasil (33,1%) y Argentina (28,8%) (López & Vence, 2021).

Se ha caracterizado por su débil capacidad recaudatoria y su dependencia de los ingresos no tributarios provenientes del sector petrolero. Esa dificultad para la recaudación se plasmó en una estructura tributaria ineficiente, sesgada por intereses

sectoriales con altos niveles de evasión y elusión fiscal (López Pérez & Vence, 2021; Moreno-Brid *et al.*, 2019). Los altos niveles de informalidad de la economía también se traducen en una menor recaudación fiscal.

La coyuntura crítica de la pandemia propulsó el debate sobre la captación de recursos, la redistribución y los sistemas tributarios. En ese contexto cobró fuerza en la agenda global la posibilidad de gravar a las grandes fortunas (Piketty, 2015; CEPAL, 2021; Landais *et a*l., 2020; Saez, 2020; IGM FORUM, 2020). En Argentina esa política se realizó de manera efectiva –aunque tuvo un carácter extraordinario– mediante la aprobación del llamado Aporte Solidario y Extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia, ley sancionada en el Congreso. En otros países de América Latina, la propuesta fue promovida desde sectores oficialistas o de la oposición, aunque, por motivos diversos, no llegó a implementarse (Nercesian, Cárdenas y Robles Rivera, 2022).

En este artículo nos preguntamos por qué en el marco de lo que pudo haber sido una coyuntura crítica favorable para la implementación de políticas tributarias redistributivas en México durante 2020-2022, se optó por mejorar el sistema de recaudación mediante una política de mayor control, pero sin modificar los sistemas tributarios. Sostenemos que el poder de las élites, su cohesión y su capacidad histórica de organización son cruciales para entender la influencia sobre las políticas estatales. Las élites en México poseen una importante cohesión y una organización político sectorial que representa sus intereses como clase. Esto permitió dar continuidad al modelo económico que se ha extendido desde los años setenta y ha ido construyendo encuadres para las políticas estatales con sesgo neoliberal. La llegada al gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018) con la fuerza Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) implicó un quiebre de esa continuidad, con una propuesta política antineoliberal. El artículo estudia el

caso mexicano porque nos permite medir de qué manera las élites ejercen sus mecanismos de influencia frente a un gobierno sin afinidad declarada con los grandes grupos empresariales.

La cuestión de las políticas públicas y la influencia de las élites en América Latina ha sido objeto de análisis desde diversas perspectivas. Los debates se dirimen entre los enfoques estatistas que enfatizan en el carácter autónomo del Estado y su capacidad para llevar a cabo las políticas públicas y las miradas sociocéntricas, las cuales ponen atención en los actores de la sociedad y sus formas de incidir sobre las políticas estatales. Entre este segundo grupo, cuentan las investigaciones que han centrado la mirada en el empresariado como actor y en la acción colectiva empresarial como un modo de condicionar y presionar sobre las decisiones estatales (Acuña, 1994; Viguera, 1998; Dossi y Lissin, 2011; Gras & Hernández, 2016; Dulitzky, 2018). Si bien el Estado es una entidad que posee autonomía relativa (Mann, 2007) para formular políticas, la actividad empresarial colectiva realizada a través de las entidades gremiales que agrupan al empresariado es una de las formas de influencia que las élites dominantes encuentran para condicionar esas políticas (Rivera Ortiz, 2002; Heredia, 2003; Tirado, 2006; Beltrán, 2007; 2011; Dossi, 2012). Además, constituyen un actor crucial para manifestar su posicionamiento en el espacio público y mostrar el interés general del "empresariado" para manifestar sus posicionamientos.

Como sostiene buena parte de la bibliografía sobre el tema, el poder de las élites se puede dividir entre el poder estructural, referido al control sobre la propiedad y la concentración de la riqueza en un grupo reducido de personas (Winters, 2011; Best, 1976; Miliband, 1969), y el poder instrumental o poder político, que se refiere a la capacidad de las élites de participar activamente en política mediante diversos mecanismos de

influencia (Acemoglu y Robinson, 2006; 2008; Bogliaccini y Luna, 2016). Estos dos poderes son complementarios, cuanto más fuerte es el poder estructural e instrumental de las élites más difícil resulta a los formuladores de las políticas públicas aplicar medidas contrarias a sus intereses (Fairfield, 2015). El artículo recupera esta línea de investigación sobre la acción colectiva empresarial entendida como una de las formas del ejercicio del poder político de las élites.

Metodología

La investigación analiza la política tributaria implementada en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2020-2022) y los mecanismos de influencia de las élites a través de las cámaras empresariales. Tomamos la definición de élite económica como una minoría organizada que ocupa posiciones clave en el poder económico, ya sea como administradores del capital o como sus propietarios. Metodológicamente, el concepto de élite nos permite captar el poder de influencia, su capacidad de condicionar y vetar políticas estatales y, al mismo tiempo, realizar un análisis empírico sociológico y cualitativo. Adicionalmente, sostenemos que el uso de este concepto es complementario con una perspectiva de clases que estudia las formas que adquiere la dominación capitalista en América Latina.

El artículo aplica el enfoque de la sociología histórica y la sociología de las élites. Utiliza la metodología cualitativa y un conjunto diverso de técnicas de recolección de datos. A partir del análisis sociohistórico y del relevamiento de fuentes secundarias y fuentes primarias (consulta de sitios web oficiales y algunas entrevistas a informantes clave) se realizó una reconstrucción de cuáles son los principales órganos de representación política de las élites. Este análisis resultó crucial porque permitió entender las características históricas de las élites económicas mexicanas, sus formas de organización y los

recursos en disponibilidad para su accionar político. Luego se construyeron dos bases de datos sobre la coyuntura en particular. En una de las bases realizamos una sistematización y descripción de las políticas públicas implementadas por el gobierno durante el período 1/03/2020 al 31/03/2022. Con el objetivo de tener una mirada comparada con los otros países de la región, se recurrió a la base de datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como una de las fuentes principales, donde se encontraban sistematizadas todas las políticas públicas implementadas durante el período analizado. Asimismo, se realizó una triangulación de esos datos con otras fuentes como sitios web institucionales del gobierno, medios de comunicación oficiales (Notimex: Agencia de Noticias del Estado Mexicano) y medios periodísticos. La triangulación de fuentes fue fundamental dado que el objetivo de la investigación era medir no solamente las políticas que se implementaron desde el gobierno sino también aquellas que se impulsaron desde distintas fuerzas políticas, incluso del oficialismo, pero que, por diversos motivos, no fueron implementadas. Para analizar los mecanismos de influencia construimos una segunda base de datos donde sistematizamos el posicionamiento de las cámaras empresariales del sector industrial y agroindustrial más importantes de cada país frente a las políticas públicas, en particular en torno a la política tributaria. La base se conformó a partir de los comunicados emitidos por estas instituciones, a través de los sitios web institucionales y las redes sociales (Twitter, Facebook, Instagram y YouTube). Con el objetivo de alcanzar un barrido más acabado de los posicionamientos de las cámaras y sus representantes, también se sistematizaron los posicionamientos de las autoridades en sus redes personales o medios masivos de comunicación. La selección de las cámaras se tomó teniendo en cuenta la historia, la relevancia en la sociedad y la destacada participación pública durante el período estudiado.

Resultados

En México, las élites se encuentran cohesionadas, poseen una organización unificada, como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), que representa los intereses de la élite como clase e interviene en los asuntos generales de la política pública. Esto permitió consolidar el proyecto neoliberal que se inició entre los años setenta y ochenta, al tiempo que influenciar a los decisores de política pública (Gates, 2009; Cárdenas, 2016). La forma en que se forjó el neoliberalismo en el país se dio con el reforzamiento del poder de las élites económicas a partir de mecanismos como la movilización activa por parte de las élites neoliberales, el mayor acceso al Estado y el otorgamiento de mayor poder económico. Esta correlación de factores explica el aumento del poder corporativo en México, desde la década de 1970 (Gates, 2019).

Una de las primeras organizaciones fue la Confederación de Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), creada en 1918. Históricamente la CONCAMIN ha sido reconocida como la gran representante de los industriales del país. Según su estatuto es un órgano de "consulta y colaboración del Estado", por tanto, no suele tener una posición pública beligerante (Alcázar, 1970). La Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) fue creada en 1929, reúne a empresarios nacionales y extranjeros y tiene un formato de tipo sindical que le permite realizar un trabajo político de defensa del empresariado y suele tener posiciones beligerantes (Alcázar, 1970). La COPARMEX también destaca porque fue semillero de políticos del Partido Acción Nacional (PAN) que formaron una corriente política dentro de ese partido (Tirado, 2006; 2015).

El Consejo Mexicano de Negocios (CMN) fue creado en 1962. Agrupa a un reducido grupo de empresarios nacionales, motivo por el cual se convirtió en una élite muy cerrada que, por la posición que ocupa, fue caracterizada como una "élite

económica estratégica” (Rivera, 2002). El CMN articula intereses y aspiraciones de los empresarios, sin embargo establece vínculos directos con el Ejecutivo, lo que genera cierta desigualdad en el acceso a los poderes públicos respecto de otros actores empresariales. El Consejo se pronuncia de manera escasa públicamente, aunque tiene gran interlocución con el presidente y los altos funcionarios, a quienes expresa de manera directa sus disensos y sus propuestas (Tirado, 2006; 2015). Al representar directamente a la élite empresarial, el CMN es la organización que tiene mayor impacto en el sector empresarial.

Todas estas cámaras están organizadas en una institución superior, el Consejo Coordinador Empresarial, creado en 1975. Esta institución también llamada “cúpula de cúpulas” reúne a la élite empresarial en su conjunto y aglutina a siete cámaras de los distintos sectores, industrial, agropecuario, comercial, financiero y de seguros. Esta característica la ha convertido en la entidad más importante para la acción colectiva de los empresarios mexicanos (Luna & Tirado, 1992)[3]. Se asume como la voz de todo el empresariado y se ocupa de los grandes temas generales: política, grandes políticas y decisiones públicas que afectan a todos los empresarios y más allá de ellos. El CCE surgió con un carácter político, con el objetivo de crear un frente de toda la comunidad empresarial para imponer condiciones en el rumbo del país, en momentos en que México transitaba desde un modelo de desarrollo, predominantemente proteccionista y nacionalista, centrado en el Estado, a un modelo de corte neoliberal y aperturista, centrado en el mercado (Knight, 2001; Gates, 2009; Salas Porras, 2014). Nació a partir del acuerdo entre los presidentes de las asociaciones sin mediar procesos asamblearios que hayan aprobado esa fundación, y así se selló una impronta jerárquica de la organización (Luna & Tirado, 1992). Junto a estas transformaciones la élite extendió su presencia e influencia a

las áreas del aparato estatal con mayor poder de decisión y construyó un campo de poder y reflexión que, si bien experimentó algunos ajustes en su composición a lo largo de los sexenios, logró mantener e incluso profundizar el contenido neoliberal del nuevo proyecto (Tirado, 1982; Salas Porras, 2014).

Tabla 1. Cámaras empresariales

Cámaras de México	Breve descripción	Socios	
Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN)	Es la más antigua de las cámaras empresariales (1918). Es un órgano de "consulta y colaboración del Estado", por lo que no suele tener una posición beligerante.	Industriales (60)	Asociaciones estatales (59)
Confederación de Trabajadores de la República Mexicana (CTM)	Es la más antigua y poderosa organización sindical, que le permite realizar trabajo político de defensa del empresariado y suele tener posiciones beligerantes.	Trabajadores (2.000.000)	
Consejo Mexicano de Negocios (CMN)	Grupo de empresarios de grandes empresas nacionales (60).	Empresarios (60)	
Consejo Coordinador Empresarial (CCE)	Es la organización empresarial más antigua y poderosa de los empresarios mexicanos, invitados permanentes (CANACO, CANACINTRA, AMIB, COMCE y ANTAD).	Empresarios (5)	Asociaciones (5)

Fuente: elaboración propia (2023).

El gobierno de López Obrador se propuso llevar adelante una política de austeridad basada en la recomposición del gasto público, sin recurrir al endeudamiento adicional, pero tampoco a la instrumentación de una reforma tributaria (Moreno-Brid *et al.*, 2019). En cambio, puso énfasis en el control y la recaudación, sosteniendo que no habría exenciones para los grandes empresarios que habían evadido impuestos y no merecían apoyo: "Nada de rescates al estilo del período neoliberal". Ya antes de la pandemia el gobierno de Andrés Manuel López Obrador había firmado un decreto para eliminar las exenciones fiscales vigentes desde hace 12 años, a las que calificó de "excesivas, abusivas e injustas" (20/05/2019, *El Universal*).

Tomando como modelo la experiencia argentina, a principios de 2021, el diputado del partido oficialista MORENA, Alfonso Ramírez Cuéllar, realizó un proyecto que proponía aplicar impuestos de 2% a los patrimonios entre 20.000.000 y 1.000.000.000 millones, de 3% para patrimonios entre 1.000.000.000 y 2.000.000.000 millones y de 3,5% para

patrimonios mayores a 2.000.000.000 millones (Ramírez Cuellar, 2021).

El diputado enmarcó este proyecto en la denominada "Justicia Fiscal" y la necesidad de una progresividad fiscal (*Forbes*, 23/02/2021; *Milenio*, 21/03/2021). La propuesta circuló por diversos medios y las respuestas fueron desde el rechazo hasta el silencio. Patricia López Padilla, vicepresidenta de la comisión fiscal de COPARMEX, cuestionó la propuesta por "Electoral y populista" (*El Economista*, 12/04/2021). El CCE no hizo grandes comentarios al respecto y la CONCAMIN sostuvo que estaban analizando la cuestión (*Milenio*, 23/03/2021).

El gobierno de AMLO no retomó este proyecto y optó por una política de mayor control de la evasión fiscal y de rechazo a las solicitudes de exenciones y rescates que exigían los empresarios. Ante la petición de las élites económicas de recibir una tregua en el pago de impuestos, el presidente de México respondió "que no sería de esa forma como enfrentaríamos la crisis" y que no habría "rescates o subsidios para las grandes corporaciones" (López Obrador, 2020).

Para estos fines, implementó medidas administrativas y regímenes especiales de normalización tributaria; el Sistema de Administración Tributaria (SAT) realizó acciones que generaron recursos adicionales equivalentes a un 2,2% del PIB, entre las cuales se destacan las medidas de fiscalización dirigidas a la evasión y elusión, que aportaron 1,7% del PIB (CEPAL, 2021). Mientras que los ingresos tributarios disminuyeron en la mayoría de los países, en México la recaudación aumentó en términos relativos (1,3% en relación con el PIB) y absolutos (0,8% en términos reales), como resultado de los esfuerzos del SAT. No obstante, el desplome de los precios del crudo tuvo un impacto crítico (CEPAL, 2021).

Los empresarios se posicionaron en contra de estas decisiones del gobierno. Una de las primeras expresiones fue la

del presidente del CCE, Carlos Salazar, quien sostuvo en una carta su rechazo a la solicitud de AMLO de colaborar en el reclamo de los impuestos que adeudan los empresarios inscritos en su cámara: “Eso escapa mis atribuciones” y pertenece a la órbita del SAT (*Infobae*, 20/04/2020). Pero ese no fue el único argumento, también se cuestionó el “tono” del SAT, que fue considerado “desafortunado” (CCE, 17/06/2021). La CONCAMIN señaló que ante la crisis la política fiscal debe ponerse “Fin [a] cualquier medida unilateral de presión fiscal” (CONCAMIN, 17/03/2020).

La COPARMEX, cuyas posturas han sido históricamente más agresivas, también apuntó contra el SAT y cuestionó la aplicación de presión fiscal al trabajo formal: “Lo deseable hubiera sido (…) el combate a la informalidad, y no como desafortunadamente se percibe, [afectar] al contribuyente cautivo (COPARMEX, 30/04/2020). “En vez de medidas que generen confianza en los inversionistas, el Gobierno opta por una mayor agresividad fiscal contra los contribuyentes cautivos, sin actuar frente a la informalidad” (COPARMEX, 21/09/2020).

La presión fiscal mexicana es una de las más bajas de América Latina y el país se encuentra entre los que tiene mayor desigualdad de ingresos (CEPAL, 2019). Según estudios recientes, en el país existe una muy baja predisposición a pagar impuestos, que aumenta entre las personas con mayor concentración de ingresos (Campos Vázquez *et al.*, 2020). La baja predisposición a aceptar la presión tributaria y los altos niveles de evasión coincidieron con la existencia de élites económicas cohesionadas. Esto sugiere que las distintas formas de influencia alcanzan a casi todas las élites empresariales, no sólo a algunas, y las demandas consiguen expresar intereses de clase o de la élite en general (Aragón Falomir & Cárdenas, 2020). Esto se vio reforzado por la existencia de una élite enquistada en el Estado desde los años ochenta e instituciones

como tanques de pensamiento afines a las ideas de estas élites (Salas Porras, 2017).

Discusión y conclusiones

Los contextos de crisis son momentos que permiten estudiar cómo se articulan las variables coyunturales con características sociohistóricas de más largo plazo. Son, además, momentos históricos que proveen un escenario propicio para analizar las resistencias que imponen las élites. El modo en que se articularon las distintas variables, como las características de las élites y su voluntad de actuar de manera cohesionada, son algunas claves para comprender los alcances y límites de las políticas estatales. En México, a diferencia del caso argentino, no fue posible incluir impuestos extraordinarios o modificaciones en el esquema de contribuciones fiscales. Si bien hubo propuestas de algunos sectores dentro del propio partido de gobierno que tomaron como inspiración lo que ocurría en Argentina, el presidente optó por no modificar el esquema de aportes y adoptó una política de aumento de la recaudación fiscal mediante el control de la evasión.

Como vimos a lo largo del texto, México tiene una historia de muy baja presión tributaria y altos niveles de evasión y elusión, hecho que se agrava si se tiene en cuenta el potencial recaudatorio debido al desarrollo de su economía. Además, a diferencia de otros países de la región, las élites mexicanas tienen un nivel de cohesión muy alto. El Consejo Coordinador Empresarial es una entidad que reúne a todas las cámaras y empresarios del país y representa la voz de toda la élite económica en su conjunto. Esta cohesión les brinda a las élites la posibilidad de alcanzar una voz representativa en tanto clase. Asimismo, fortalece su capacidad para influir tanto en las políticas sectoriales concretas, como también en el rumbo general del modelo económico del país. Estos rasgos son una pauta para comprender por qué la política fiscal mexicana ha

sido históricamente muy regresiva. Durante la pandemia, las élites empresariales exigieron exenciones fiscales, mientras que la respuesta del gobierno fue encontrar un punto de equilibrio, evitando cobrar impuestos extraordinarios, pero avanzando en una política de persecución a la evasión y elusión fiscal. Así, aunque no hubo modificaciones en los esquemas impositivos, la recaudación por la vía tributaria, según los datos que muestra la CEPAL, fueron favorables aun en el contexto de crisis.

Este peso que poseen las élites mexicanas, su nivel de organización y cohesión les ha permitido históricamente generar marcos de condicionamiento de las políticas estatales. Así, aun en un contexto de crisis, con un gobierno de corte antineoliberal, ha sido dificultoso para los decisores de políticas públicas implementar medidas tendientes a la redistribución de la riqueza.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2006). De Facto Political Power and Institutional Persistence. *The American Economic Review*, *96* (2), 325-30.

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2008). Persistence of Power, Elites, and Institutions. *American Economic Review*, *98* (1), 267-93.

Aplicar un impuesto a la riqueza en México debería ser temporal: expertos (12 de abril de 2021). *El Economista*. https://bit.ly/43ZncCr.

Best, M. (1976). Political power and tax revenues in Central America. *Journal of Development Economics*, *3* (1), 49-82. https://bit.ly/3YnZjn4.

Blofield, M. y Filgueira, F. (2020) *Covid-19 and Latin America*: *social impact, policies and a fiscal case for an emergency social protection floor*. CIPPEC-Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. https://bit.ly/3qkpEpl.

Blofield, M.; Hoffmann, B. y Llanos, M. (2020a). Assessing the political and social impact of the COVID-19 crisis in Latin America. *GIGA Focus Lateinamerika*, (3). Hamburg: German Institute of Global and Area Studies. Leibniz: Institut für Globale und Regionale Studien – Institut für Lateinamerika-Studien. https://bit.ly/3DJXQOa.

Blofield, M.; Giambruno, C. y Filgueira, F. (2020b). *Policy expansion in compressed time:assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries*. https://bit.ly/3DO6D1C.

Bogliaccini, J. A. y Luna, J. P. (2016). Deflecting my burden, hindering redistribution: how elites influence tax legislation in Latin America. *WIDER Working Paper 2016/92*. UNU-WIDER. https://bit.ly/43VSU3v.

Campos-Vázquez, R.; Krozer, A.; Ramírez Alvarez, A.; De la Torre, R. y Velez Grajales, R. (2020). Perceptions of inequality and social mobility. *Documento de Trabajo Centro de Estudios Espinosa Yglesias* 2. https://bit.ly/3KuAXlM.

CEPAL (2019). *Panorama fiscal de América Latina. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.* https://bit.ly/3OrTGPX.

CEPAL (2021). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19*. https://bit.ly/3Yx9mpR.

Comunicado Iniciativa subcontratación incumple compromisos (12 de noviembre de 2020). *Consejo Coordinador Empresarial.* https://bit.ly/3OMCZQH.

Con el cierre de exportaciones de carne perdimos todos (27 de julio de 2021). *Sociedad Rural Argentina*. https://bit.ly/3KwSObX.

Concamin analiza propuesta de Morena para gravar fortunas (21 de marzo de 2021). *Milenio*. https://bit.ly/3Ot0GMw.

Coparmex Chetumal trabaja para la atracción de la inversión y

la creación de un recinto fiscalizado estratégico (3 de junio de 2020). *Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.* https://bit.ly/45hxSgL.

Córdova, D. (2018). Regulación del lobby en América Latina. Entre la transparencia y la participación. *Nueva Sociedad*, (276), 129-139.

Crabtree, J. y Durand, F. (2017). *Perú: Élites del poder y captura política*. RED.

Diputados de Morena buscan cobrar impuesto a 160 mil "grandes fortunas" (21 de marzo de 2021). *Milenio.* https://bit.ly/3KsEili.

Dossi, M. y Lissin, L. (2011). La acción empresarial organizada: propuesta de abordaje para el estudio del empresariado. *Revista Mexicana de Sociología*, *73* (3), 415-443.

Dossi, M. (2012). Debates sobre la acción empresarial organizada: aportes para la elaboración de la acción corporativa empresaria. Papeles de trabajo. *Revista Electrónica del IDAES*, *9* (6), 58-83.

Dossi, M. (2009). La acción colectiva de la Unión Industrial Argentina en el período 1989-2002. Un análisis desde su dinámica organizativa-institucional. *Documentos de investigación social UNSAM 10*. https://bit.ly/44Zudoj.

Dulitzky, A. (2018). La organización colectiva de las empresas extranjeras en Argentina (2003-2015). *Revista SAAP*, *2* (12), 249-279.

El poder legislativo debe impulsar reformas fiscales que incentiven la inversión y el crecimiento económico de México (21 de septiembre de 2020). *Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.* https://bit.ly/44WZoRb.

El SAT debe priorizar sus facultades para ampliar la base tributaria: Coparmex (30 de abril de 2020). *Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.* https://bit.ly/3Ysca7R.

Esta es la carta que enviaron empresarios a AMLO por adeudos al SAT: su petición es “ilegal”, le responden (20 de abril de 2020). *Infobae.* https://bit.ly/3qmC7Je.

Fairfield, T. (2015). *Private wealth and public revenue in Latin America: business power and tax politics*. Cambridge University Press.

Falomir, J. & Cárdenas, J. (2020). Análisis de redes empresariales y puertas giratorias en México: cartografía de una clase dominante público-privada. *Temas y Debates*, (39), 81-103. https://bit.ly/3QuA9kB.

Gates, L. C. (2009). Theorizing business power in the semiperiphery: Mexico 1970-2000. *Theory and Society*, *38* (1), 57-95.

Gobierno Federal debe realizar acciones contundentes ante el desplome en la inversión y el consumo (6 de julio de 2020). *Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.* https://bit.ly/3ONAQ7e.

Gras, C. (2012). Empresarios rurales y acción política en Argentina. *Estudios Sociológicos, 30* (89), 459-487.

Gras, C. y Hernández, V. (2016). *Radiografía del nuevo campo argentino*. Siglo XXI Editores.

Heredia, M. (2003). Reformas estructurales y renovación de las élites económicas en Argentina: estudio de los portavoces de la tierra y del capital. *Revista Mexicana de Sociología*, *1* (65), 77-115.

Heredia, M. (2020). El año que odiamos a los ricos. *El Dipló.* https://bit.ly/44PAfYt.

INEGI (2021). *Encuesta nacional de ocupación y empleo nueva edición*, tercer trimestre. https://bit.ly/3KxWqu5.

ICEFI (2020). *En 2020 Centroamérica perderá cerca de USD 3,850 millones de la recaudación tributaria*. https://bit.ly/3QqulJ1.

Jiménez, J. P.; Gómez Sabaini, J. C. y Podestá A. (2010). Evasión y equidad en América Latina. Documento de la

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. German Agency for Technical Cooperation-NU. CEPAL. División de Desarrollo Económico. https://bit.ly/3rRWePN.

Knight, A. (2001). The modern Mexican State: theory and practice. En Centeno, M. A. y López-Alves, F. (eds). *The other mirror: grand theory through the lens of Latin America.* Princeton University Press.

La industria mexicana frente a la crisis por coronavirus, propuestas de los industriales (14 de abril de 2020). *CONCAMIN*. https://bit.ly/3s2vHiY.

Landais, C., Saez, E. & Zucman G. (2020). *A progressive European wealth tax to fund the European COVID response.* VoxEU.Org. https://bit.ly/47kEoFr.

López Obrador, A. M. (2020). *La nueva política económica en los tiempos del coronavirus*. Presidencia de México. https://bit.ly/3YmT82x.

López Pérez, S. y Vence, X. (2021). Estructura y evolución de ingresos tributarios y beneficios fiscales en México. Análisis del periodo 1990-2019 y evaluación de la reforma fiscal de 2014. *El trimestre económico*, (350), 373-417. https://bit.ly/3Ypn2mF.

Los contribuyentes no tienen obligación de ajustar su resultado fiscal a parámetros del SAT (17 de junio de 2021). *Consejo Coordinador Empresarial.* https://bit.ly/3KxSXf8.

Luna, M. (1990). *Los empresarios y el cambio político, México, 1970-1987*. Edición Era.

Luna, M. y Tirado, R. (1993). Los empresarios en el escenario del cambio. Trayectoria y tendencias de sus estrategias de acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, *55* (2), 243-271. https://bit.ly/3OsZ5Gw.

Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de

Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, 55-78.
Miliband, R. (1991a). Marx y el Estado. En Tarcus, H. (ed.). *Debates sobre el estado capitalista*. Imago Mundi.
Miliband, R. (1991b). Réplica a Nicos Poulantzas. En Tarcus, H. (ed.). *Debates sobre el estado capitalista*. Imago Mundi.
Miliband, R. (1969). *The State in capitalist society*. Basic Books.
Millonarios y empresarios que se beneficiaban de la condonación de impuestos que AMLO eliminó por decreto (25 de mayo de 2019). *El Universal*. https://bit.ly/3s4ex4v.
Morena y aliados atentan contra la Inversión Privada (2 de septiembre de 2021). *Consejo Coordinador Empresarial.* https://bit.ly/3QsR72K.
Moreno-Brid, J. C.; Perez Benitez, N.; Villareal Paez, H. J. y Salat, I. (2019). Retos de política fiscal para el desarrollo. *Economía Unam*, *46* (16), 61-72. https://bit.ly/3ONw9dZ.
OCDE (2009b). *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation*. OECD Publishing. https://bit.ly/453jjhd.
OECD, CIAT & IDB (2021). *Revenue statistics in Latin America and the Caribbean 2021*. OECD Publishing. https://bit.ly/45kWF3t.
Oszlak O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina. *Redes*, *4* (2), 99-128. https://bit.ly/3DNhide.
Primer informe Covid-industrial (15 de abril de 2020). *CONCAMIN – Revista Industrial Digital*, (21). https://bit.ly/44ZO3zA.
Prohibir la subcontratación detendrá inversiones: Coparmex (10 de febrero de 2021). *Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.* https://bit.ly/43YKs3B.
Ramírez Cuellar, A. (23 de febrero de 2021). *Nuestro contexto requiere que todos los segmentos de la sociedad aporten según sus capacidades.* Twitter. https://bit.ly/43ZUNfH.

Rivera, O. A. (2002). El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios: órgano de acción política de la élite empresarial. *Revista Mexicana de Sociología, 1* (64), 101-139.

Salas Porras, A. (2017).*La economía política neoliberal en México*. Akal.

SAT debe "poner su granito de arena" y retrasar fecha límite para declaración de personas físicas (2 de abril de 2020). *Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.* https://bit.ly/3DMTsOI.

Tirado, R. (2006). El poder en las cámaras industriales de México. *Foro Internacional*, 2 (XLVI), 197-226.

Tirado, R. (2015). Teorías y conceptos para analizar las organizaciones gremiales de empresarios. *Revista Mexicana de Sociología*, *77* (3), 467-495.

Undurraga, T. (2016). Business, politics, and ideology: neoliberalism and capitalist class formation in Argentina and Chile (1990-2014). *Política*, *54* (2), 175-205.

Viguera, A. (2018). La política de la apertura comercial en la Argentina, 1987-1996. *1998 Meeting of the Latin American Studies Association*, Chicago.

Winters, J. (2011). *Oligarchy*. Cambridge University Press.

---

1. Este texto reformula y revisa el estudio de México, cuya primera versión fue publicada en un artículo comparado con el caso argentino en Nercesian (2023). Políticas redistributivas y élites en contexto de crisis. Argentina y México (2020-2022). Revista de Sociologia e Politica, (31), https://doi.org/10.1590/1678-98732331e002.
2. Doctora en Ciencias Sociales, magíster en Investigación en Ciencias Sociales y Licenciada en Sociología por la UBA. Investigadora adjunta del CONICET con sede en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe. Es profesora en la UBA y dicta cursos de posgrado en diversas instituciones.
3. Representa a siete cámaras: CONCAMIN, la CONCANACO (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo), COPARMEX, ABM (Asociación de Bancos de México A. C.), CMN, CNA (Consejo Nacional Agropecuario), AMIS (Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, industria aseguradora). Además, cuenta con cinco invitados permanentes.